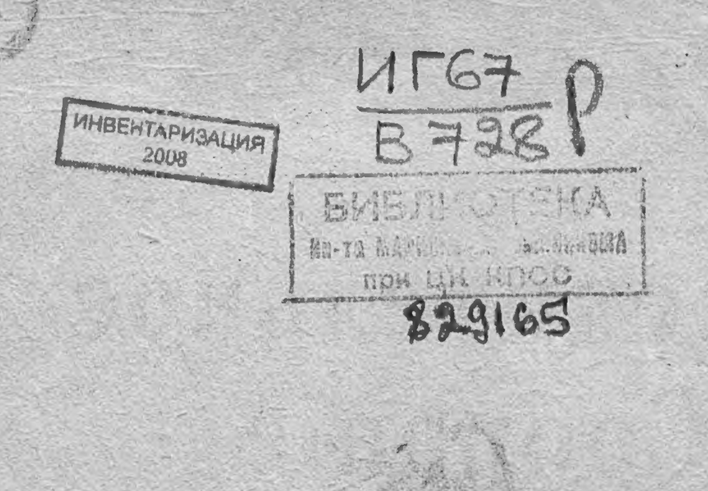
Водовозов В.
Учредительное собрание.
Лозанна, 1917

В. ВОДОВОЗОВЪ

Учредительное Собраніе



Общество
Народнаго Издательства имени А. Герцена
въ Лозаннѣ


ИГ67
В728 Р
ИНВЕНТАРИЗАЦИЯ
2008
БИБЛИОТЕКА
при ЦК КПСС
829165

Учредительное Собраніе.

Что такое конституціонный законъ. Власть законодательная и судебная. Власть учредительная.

На всякомъ современномъ государствѣ въ обычное время лежитъ три рода задачъ, и въ соотвѣтствіи съ ними имѣется три рода власти: власть законодательная, власть исполнительная и власть судебная.

Власть законодательная вырабатываетъ и издаетъ законы, на основаніи которыхъ живетъ и управляется государство. Сюда входятъ законы гражданскіе,—о правѣ собственности, о правѣ наслѣдованія, о правѣ вступленія въ бракъ, о наймѣ на разныя работы, объ арендѣ имущества и т. д. Сюда же входятъ законы административные о томъ, какъ должна быть устроена полиція, и что она должна дѣлать. Сюда входятъ законы финансовые о томъ, какіе для нуждъ государства собираются налоги. Сюда входятъ законы уголовные о томъ, какія наказанія назначаются за преступленія противъ другихъ законовъ государства, и мн. др.

Жизнь современнаго государства такъ сложна, что постоянно приходится издавать все новые и новые законы, тѣмъ болѣе, что нѣкоторые законы обязательно возобновляются каждый годъ: напримѣръ, законъ о налогахъ на будущій годъ и о томъ, какъ должны быть израсходованы государственныя средства (т. е. такъ называемый бюджетъ, или роспись государственныхъ доходовъ и расходовъ; она тоже есть законъ).

Но издавать законы мало. Нужно позаботиться о томъ, чтобы было безопасно ходить и ѣздить по улицамъ, и вообще не производилось насилій надъ людьми; надо проводить желѣзныя дороги; основывать школы и заботиться о томъ, чтобы въ нихъ шло правильно препода-

ваніе; надо заботиться о томъ, чтобы на фабрикахъ рабочіе не истощались чрезмѣрною работою, и т. д. и т. д. Для всего этого необходимы денежныя средства, а, слѣдовательно, нужно собирать налоги, вообще нужно управлять страною и, конечно, нужно, чтобы это дѣлалось на основаніи законовъ. Эта задача лежитъ на власти исполнительной.

Наконецъ, во всякомъ государствѣ нерѣдко совершаются преступленія—убійства, насилованія женщинъ, поджоги и т. д. До сихъ поръ, къ несчастью, человѣчество не выдумало лучшаго способа бороться съ преступленіями, какъ наказаніе, и безъ него не обходится ни одно современное государство. Кромѣ того, между частными лицами въ каждомъ государствѣ бываютъ постоянные споры о правахъ на то или иное имущество, о раздѣленіи наслѣдства и т. д., вообще, такъ называемые гражданскіе споры. Разслѣдованіе преступленій и наложеніе наказаній за нихъ, точно такъ же, какъ разсмотрѣніе гражданскихъ споровъ и возстановленіе нарушеннаго права лежитъ на судебной власти.

Въ современныхъ образованныхъ и демократическихъ государствахъ законодательная власть находится въ рукахъ парламента, т. е. особаго представительнаго собранія, избираемаго народомъ. Всего чаще (но не всегда) парламентъ состоитъ изъ двухъ палатъ, и каждый проектъ, чтобы стать закономъ, долженъ быть принятъ большинствомъ голосовъ въ каждой отдѣльной палатѣ. Одна изъ палатъ, палата депутатовъ, выбирается народомъ, тогда какъ въ другой, обыкновенно называемой верхней палатой, засѣдаютъ только либо дворяне, либо лица, назначенныя королемъ; въ сравнительно рѣдкихъ случаяхъ верхнія палаты тоже избираются народомъ на какомъ-нибудь особомъ началѣ. Но и палаты депутатовъ не вездѣ выбираются всѣмъ народомъ. Вообще, законодательная власть въ различныхъ государствахъ устроена различнымъ образомъ.

О способахъ выборовъ въ различныхъ государствахъ см. статью о выборахъ въ «Ежемѣсячномъ Журналѣ» № 2—3—4. У насъ съ 1906 г. и до революціи 1917 наша Государственная Дума состояла изъ одной палаты, но надъ нею стоялъ Государственный Совѣтъ, и онъ занималъ мѣсто верхней палаты. Такимъ образомъ, если сравнивать наши порядки между двумя революціями (1905 и 1917) съ западно- европейскими, то можно сказать, что нашъ парламентъ тоже состоялъ изъ двухъ палатъ.

Не менѣе различно устройство исполнительной власти, обыкновенно находящейся въ рукахъ министровъ и подчиненныхъ имъ низшихъ чиновниковъ, а также власти судебной.

Но еще сильнѣе различія въ распредѣленіи правъ и обязанностей между различными властями, въ ихъ взаимныхъ отношеніяхъ. Въ однихъ государствахъ, какъ, напримѣръ, въ Германской имперіи или въ Прусскомъ королевствѣ, министры назначаются и смѣщаются императоромъ или королемъ и отвѣчаютъ только передъ нимъ. Они должны управлять по законамъ, издаваемымъ парламентомъ, но парламентъ не имѣетъ власти контролировать ихъ способъ управленія, и потому, въ дѣйствительности, если король этому не противится, они нерѣдко идутъ противъ воли парламента и даже прямо нарушаютъ законы. Въ другихъ государствахъ, какъ, напримѣръ, въ Англіи, министры тоже назначаются королемъ, но парламентъ имѣетъ право и возможность слѣдить за ихъ дѣятельностью, дѣлать имъ запросы, и если парламентъ найдетъ, что они управляютъ не такъ, какъ это считаетъ нужнымъ парламентъ, то онъ выражаетъ имъ свое недовѣріе, послѣ чего они обязаны уйти въ отставку. Поэтому, хотя ихъ назначаетъ какъ будто бы король, но въ дѣйствительности они вполнѣ зависятъ отъ парламента и въ сущности и назначаются имъ: король при ихъ назначеніи обязанъ сообразоваться съ волею парламента. Такимъ образомъ парламенту, кромѣ законодательной власти, въ этихъ странахъ принадлежитъ и значительная

доля исполнительной власти. Изъ всѣхъ монархическихъ странъ парламентъ наиболѣе влiятеленъ въ Англiи.

Еще важнѣе другое различiе: въ однихъ изъ этихъ государствъ надъ парламентомъ, надъ министрами, надъ судомъ стоитъ король, императоръ, царь, вообще монархъ, царствующiй по праву рожденiя, «милостiю Божiей», какъ обыкновенно выражаются сами монархи. Такiя государства (Англiя, Германская имперiя, Пруссiя, Австрiя и др., также Россiя до послѣдней революцiи) называются монархiями. Напротивъ, въ другихъ государствахъ (Францiя, Швейцарiя, Португалiя, Сѣверо-Американскiе Соединенные Штаты) монарха нѣтъ, а глава государства, называемый президентомъ, избирается на опредѣленный, не особенно долгiй срокъ,—4 года въ Соединенныхъ Штатахъ, 7 лѣтъ во Францiи,—либо народомъ, либо парламентомъ, который въ свою очередь избранъ народомъ. Такiя государства называются **республиками**.

Какъ характеръ и полнота власти монарха, такъ и порядокъ наслѣдованiя престола различаются довольно сильно въ различныхъ монархiяхъ. Въ свою очередь и въ республикахъ нѣтъ единообразiя: способъ избранiя президента, срокъ, на который онъ избирается, объемъ его правъ и обязанностей — все это очень своеобразно въ каждой отдѣльной республикѣ.

Законы вырабатываетъ парламентъ. Спрашивается однако, кто же выработалъ тотъ законъ, на основанiи котораго избранъ и дѣйствуетъ самъ парламентъ, и что это за законъ? Какъ былъ созданъ законъ, установившiй, что такое-то государство должно быть монархiей, а такое-то республикой?

Такой законъ называется конституцiей или конституцiоннымъ закономъ. Именно конституцiя опредѣляетъ въ каждомъ государствѣ форму правленiя (монархiю или республику), организацiю высшихъ властей, ихъ взаимное разграниченiе и способъ ихъ дѣятельности. Въ консти-

туціяхъ же обыкновенно устанавливаются права человѣческой личности: свобода устнаго и печатнаго слова, свобода вѣры, свобода образовывать союзы, право неприкосновенности, т. е. свобода отъ ареста безъ судебнаго постановленія, и т. д.

Съ перваго же взгляда видно, что конституція тоже есть законъ, но не простой законъ, равный уголовнымъ, гражданскимъ или полицейскимъ законамъ; она есть основной законъ, опредѣляющій самыя важныя стороны государственной жизни и въ силу этого господствующій надъ всѣми другими законами.

Иногда бываютъ противорѣчія между различными законами, — вѣдь законы вырабатываются въ разное время, подъ вліяніемъ различныхъ потребностей, и очень часто законодательная власть, вырабатывая новый законъ, не замѣчаетъ, или не хочетъ замѣтить, что она попутно отмѣняетъ какой-нибудь старый. Для обычныхъ законовъ въ этомъ случаѣ установлено общее правило: позднѣйшему закону всегда отдается предпочтеніе передъ болѣе раннимъ; предполагается, что если есть противорѣчіе между двумя законами, то значитъ, болѣе ранній законъ отмѣненъ болѣе позднимъ.

Но къ конституціи это не относится.

Возьмемъ такой примѣръ. Въ конституціяхъ обыкновенно имѣется постановленіе о томъ, что всѣ люди, безъ различія религіи и національности, равны передъ закономъ. И вотъ въ странѣ, гдѣ имѣется такая статья конституціи, по какимъ-нибудь причинамъ усиливается вражда къ евреямъ, въ парламентѣ оказывается большинство изъ противниковъ евреевъ, и парламентъ издаетъ законъ: въ общія школы евреи не принимаются, а для нихъ создаются особенныя еврейскія школы.

Ясно, что такой законъ противорѣчитъ конституціи. Какъ быть?

Какой-нибудь еврей подаетъ прошеніе, чтобы его сына приняли въ школу. Школа ему въ этомъ отказываетъ,

основываясь на законѣ. Тогда еврей подаетъ жалобу въ судъ и ссылается при этомъ на конституцію, признающую равенство всѣхъ передъ закономъ. Если въ этой странѣ судъ не зависитъ ни отъ правительства, ни отъ парламента, если онъ вообще устроенъ хорошо и дѣйствуетъ строго на основаніи конституціи и законовъ, какъ онъ обязанъ дѣйствовать, то онъ постановитъ: законъ о недопущеніи въ общія школы евреевъ противенъ конституціи; поэтому директоръ школы поступилъ неправильно и его нужно наказать — выговоромъ ли, или исключеніемъ со службы за превышеніе власти, или, по крайней мѣрѣ, принудить къ уплатѣ убытковъ, которые потерпѣлъ еврей отъ болѣе поздняго поступленія его сына въ школу Такимъ образомъ судъ возстановитъ дѣйствіе конституціи, нарушенной закономъ о евреяхъ.

Итакъ, конституція есть особо важный законъ, и вырабатывать его должна не обычная законодательная власть, а какая-то другая.

Такая власть называется учредительной.

Учредительная власть есть, слѣдовательно, особенная власть, сходная съ законодательной, но не совпадающая съ ней. Ея задача вырабатывать не обыкновенные законы, гражданскіе, уголовные. полицейскіе, финансовые, или всякіе другіе, а конституцію или основной законъ страны. Учредительная власть должна существовать въ каждомъ государствѣ, такъ какъ жизнь вездѣ идетъ впередъ, вездѣ появляются новыя потребности, и старые конституціонные законы очень часто устарѣваютъ и оказываются негодными. Такъ, напримѣръ, мы жили триста лѣтъ подъ самодержавною властью царей изъ дома Романовыхъ. Но вотъ оказалось, что Романовы для страны болѣе не подходятъ, что Россія должна перемѣнить форму правленія и выработать себѣ конституцію.

Слѣдовательно, учредительная власть есть какъ бы особенная отрасль власти законодательной, но болѣе важная. Законодательная власть дѣйствуетъ постоянно;

учредительная власть появляется рѣдко, черезъ большіе промежутки времени; иногда цѣлые десятки лѣтъ она бездѣйствуетъ.

II.

Въ Англіи нѣтъ писанной конституціи и потому нѣтъ особой учредительной власти.

Въ чьихъ же рукахъ должна быть учредительная власть?

На этотъ вопросъ въ различныхъ государствахъ дается совершенно различный отвѣтъ.

Въ ряду современныхъ цивилизованныхъ государствъ есть одно, которое совершенно не признаетъ особой учредительной власти и не отдѣляетъ ее отъ законодательной, — это Англія. Не признаетъ она особой учредительной власти потому, что не признаетъ никакого различія между конституціонными законами и обычными.

— Въ Англіи вовсе нѣтъ конституціи, — такъ часто говорятъ иностранцы про Англію, и доля правды тутъ есть. Конечно, очень небольшая доля и очень своеобразная.

Все дѣло въ томъ, что называть конституціей. Это слово употребляется въ трехъ различныхъ смыслахъ, и нужно всегда ясно понимать ихъ различіе.

1. До сихъ поръ я говорилъ о конституціи, какъ о законѣ, опредѣляющемъ формы правленія и организацію государства и господствующемъ надъ другими. Это есть **писанная конституція**.

2. Но писанной конституціи должно соотвѣтствовать что-то существующее въ дѣйствительной жизни, т. е. **конституція дѣйствительная или реальная**. Конституція реальная есть, слѣдовательно, организація государства, соотношеніе къ ней различныхъ силъ. Въ точномъ, научномъ смыслѣ слова конституція реальная существуетъ во всякомъ государствѣ, и государство безусловно не можетъ существовать безъ нея.

Даже прежняя Россія, не только Россія въ періодъ между двумя революціями 1905 и 1917 года, но и старая самодержавная и неограниченная Россійская имперія, какою она была до 1905 года, имѣла свою конституцію, ибо въ ней былъ императоръ, было дворянство, имѣвшее свои права, была бюрократія со своею властью, былъ государственный совѣтъ, министры, губернаторы, суды, охранка, департаментъ полиціи и т. д.

3. Но обыкновенно реальной конституціей называется организація не всякаго государства, а только такого, въ которомъ признаются неотъемлемыя права человѣческой личности, въ которомъ власти (законодательная, исполнительная и судебная) болѣе или менѣе правильно отдѣлены другъ отъ друга, и весь государственный механизмъ устроенъ такъ, что онъ движется силою различныхъ колесиковъ, изъ которыхъ ни одно не главенствуетъ безусловно; въ которомъ, наконецъ, господствуетъ не произволъ власти, а строгая законность.

Все это имѣется въ Англіи, и притомъ въ степени едва ли не большей, чѣмъ гдѣ бы то ни было, и во всякомъ случаѣ все это въ Англіи гораздо старше, чѣмъ гдѣ бы то ни было: ея конституція (въ этомъ послѣднемъ смыслѣ слова) насчитываетъ тамъ уже около 7 столѣтій существованія. Въ Англіи есть король, но этотъ король имѣетъ очень мало власти. Онъ не только не издаетъ самостоятельно законовъ, но не имѣетъ даже права отказать въ своемъ утвержденіи закону, прошедшему черезъ обѣ палаты парламента. Онъ назначаетъ и смѣщаетъ министровъ, но они отвѣтственны передъ парламентомъ, и король обязанъ назначать министрами тѣхъ людей, которыхъ укажетъ ему парламентъ. Такимъ образомъ король сильно, очень сильно ограниченъ въ своей власти и является скорѣе орнаментомъ, украшеніемъ англійскаго государственнаго зданія, въ родѣ рѣзьбы на крышѣ дома, чѣмъ дѣйствительной властью. Парламентъ издаетъ законы, но, даже издавая ихъ, онъ самъ дѣй-

ствуетъ на основаніи закона, и пока онъ его не измѣнитъ, до тѣхъ поръ нарушить его онъ не имѣетъ ни права, ни даже возможности.

Особенно ярко характеризуется это однимъ событіемъ. Въ силу очень стараго закона палата общинъ (нижняя палата англійскаго парламента) имѣетъ право за нанесенное ей оскорбленіе сдѣлать виновнымъ лицамъ выговоръ и даже подвергнуть ихъ кратковременному аресту. Для приведенія въ исполненіе такого рода постановленій у палаты имѣются пристава. Однажды, въ 1836 году, палата общинъ приказала произвести разслѣдованіе о положеніи дѣлъ въ англійскихъ тюрьмахъ, и отчетъ о немъ она приказала напечатать своему типографу Гансарду. Начальникъ одной тюрьмы Стокдель счелъ себя оскорбленнымъ нѣкоторыми фактами въ отчетѣ и рѣшилъ жаловаться. Такъ какъ на палату общинъ, какъ на палату высшаго законодательнаго учрежденія, жаловаться некуда, то онъ подалъ въ судъ жалобу на типографа, обвиняя его въ клеветѣ. Гансардъ отказался явиться въ судъ. Присяжные заочно признали его виновнымъ и приговорили къ большому штрафу въ 600 фун. стерл. (6000 р.) въ пользу Стокделя, а судебные пристава взыскали этотъ штрафъ съ Гансарда.

Приговоръ былъ вынесенъ во время парламентскихъ каникулъ. Но лишь только открылась сессія парламента, какъ палата общинъ приступила къ разсмотрѣнію дѣла Гансарда и Стокделя и признала, что судъ не имѣлъ права принимать отъ Стокделя жалобы, что его постановленіе поэтому незаконно, а, слѣдовательно, тотъ приставъ, который взыскивалъ деньги съ Гансарда, виновенъ въ нарушеніи правъ палаты. Поэтому палата приказала своимъ приставамъ арестовать какъ Стокделя, такъ и судебнаго пристава, взыскивавшаго деньги съ Гансарда, а вслѣдъ затѣмъ и адвоката, который велъ въ судѣ дѣло Стокделя.

Произошелъ такимъ образомъ конфликтъ между двумя самостоятельными, отдѣльными другъ отъ друга и имѣющими самостоятельный кругъ правъ и обязанностей учрежденіями страны. Кончилось дѣло тѣмъ, что палата общинъ признала себя не совсѣмъ правой и поспѣшила замѣнить свое единоличное предписаніе относительно Стокделя и другихъ связанныхъ съ нимъ лицъ общимъ закономъ о томъ, что всѣ отчеты, книги, объявленія, печатаемые по постановленію той или другой палаты пар-

ламента, не могутъ служить предметомъ судебнаго преслѣдованія. Палата лордовъ тоже приняла этотъ законъ, и королю оставалось только его подписать.

Лишь только соотвѣтственное постановлен е обратилось въ законъ, какъ судъ призналъ его, и дѣло было прекращено. Вмѣстѣ съ тѣмъ палата поспѣшила освободить Стокделя, его адвоката, судебнаго пристава.

Въ этомъ дѣлѣ для насъ важны особенно слѣдующіе пункты.

Во-первыхъ, въ Англіи никто не имѣетъ права отговариваться тѣмъ, что онъ исполняетъ постановленіе власти. Каждый отвѣчаетъ самъ за себя. Если постановленіе власти незаконно, то никто не долженъ его исполнять, а тотъ кто поступаетъ иначе, долженъ быть наказанъ, какъ лицо, совершившее преступленіе.

Во-вторыхъ, каждая власть дѣйствуетъ строго въ предѣлахъ закона. Сама законодательная власть не составляетъ исключенія.

Въ-третьихъ, всѣ власти другъ друга ограничиваютъ и другъ друга регулируютъ, какъ колесики въ часовомъ механизмѣ. Иногда могутъ происходить тренія, столкновенія, конфликты. Выходъ изъ нихъ-изданіе новаго закона. Но законъ долженъ быть изданъ въ законномъ порядкѣ. Постановленіе одной палаты не есть законъ. Постановленіе даже двухъ палатъ не есть законъ, до того момента, пока король его не подпишетъ, — хотя подпись короля есть только формальность, которой онъ не можетъ отказать. Но лишь только какое-нибудь постановленіе принято обѣими палатами парламента и подписано королемъ, какъ оно уже является закономъ и дѣлается обязательнымъ для суда и для всѣхъ частныхъ гражданъ.

Года черезъ два послѣ дѣла Гансарда и Стокделя судъ по другому поводу вынесъ такую резолюцію:

„Законъ выше нижней палаты и самого короля. Если кто изъ нихъ нарушаетъ законъ, то хотя сами они и не подлежатъ отвѣтственности, но законъ привлечетъ къ отвѣтственности каждое частное или должностное лицо, которое привело въ исполненіе ихъ противозаконное требованіе".

Нужно замѣтить, что нѣсколько странная привилегія палаты общинъ арестовывать виновныхъ въ ея оскорбленіи коренится въ глубокой древности, когда суды были еще зависимы отъ короля и когда палата, добиваясь для себя такой привилегіи, отстаивала какъ бы права народа, который она представляетъ, противъ возможныхъ злоупотребленій со стороны короны. Теперь суды въ Англіи,

какъ доказываетъ хотя бы приведенный случай, являются уже не орудіемъ королевскаго произвола, а оплотомъ конституціонной свободы, и эта странная привилегія потеряла всякое значеніе. Послѣ дѣла Стокделя и Гансарда не было ни одного случая ареста кого бы то ни было по простому предписанію палаты общинъ. Формально право палаты производить таковые аресты не отмѣнено, но никто въ Англіи не сомнѣвается въ томъ, что оно болѣе не имѣетъ мѣста.

Итакъ, въ Англіи имѣются всѣ тѣ признаки, на основаніи которыхъ мы заносимъ государство въ число конституціонныхъ въ тѣсномъ смыслѣ этого слова; господство законности, широко развитыя права человѣческой личности, наконецъ, раздѣленіе властей, ограничивающихъ другъ друга. И тѣмъ не менѣе, какъ это ни странно, писанной конституціи въ Англіи нѣтъ. Въ Англіи нѣтъ ни одного закона, который признавался бы важнѣе и обязательнѣе другихъ.

Послѣдній король изъ прежней англійской династіи Стюартовъ Іаковъ II, царствовавшій въ концѣ XVII вѣка, не считался съ волею уже тогда могущественнаго англійскаго парламента. Его поведеніе вызвало всеобщее негодованіе, и вожди политическихъ партій англійскаго парламента въ 1688 г. пригласили въ Англію мужа его дочери, правителя Нидерландовъ Вильгельма III Оранскаго. Вильгельмъ III Оранскій высадился на берегахъ Англіи. Іаковъ сдѣлалъ попытку призвать себѣ на помощь войско, но случилось то самое, что совсѣмъ недавно въ Россіи: ни одинъ офицеръ, ни одинъ солдатъ не двинулся ему на помощь. Іаковъ поспѣшно бѣжалъ за-границу, а Вильгельмъ III вступилъ въ Лондонъ и созвалъ парламентъ.

Парламентъ тотчасъ же принялъ законъ, извѣстный подъ именемъ „билля о правахъ". Въ немъ говорилось:

„Такъ какъ послѣдній король Іаковъ II при содѣйствіи различныхъ злоумышленныхъ совѣтниковъ, судей и чиновниковъ, состоявшихъ у него на службѣ, пытался ниспровергнуть и искоренить протестантскую вѣру, законы и вольности этого королевства...

Каковыя дѣйствія безусловно и прямо противны общеизвѣстнымъ законамъ и свободѣ этого королевства.

И такъ какъ, въ виду отреченія короля Іакова II и послѣдовавшей отсюда незамѣщенности престола, его

высочество принцъ Оранскій (котораго Всемогущему Богу угодно было сдѣлать достославнымъ орудіемъ освобожденія этого королевства отъ деспотизма и произвольной власти), по совѣту лордовъ и нѣкоторыхъ значительныхъ лицъ изъ общинъ, приказалъ написать грамоты . . . . . для выборовъ въ парламентъ . . . . ., и такъ какъ на основаніи этихъ грамотъ выборы были произведены соотвѣтственнымъ образомъ.

Посему лорды и общины[1]) заявляютъ нижеслѣдующее:

1. Что власть пріостанавливать законы или исполненіе законовъ королевскимъ повелѣніемъ безъ согласія парламента незаконна.

2. Что власть изъятія отъ законовъ, или исполненія законовъ, королевскимъ повелѣніемъ такъ, какъ она примѣнялась въ недавнее время, незаконна.

3. Что учрежденіе чрезвычайныхъ судовъ незаконно и пагубно.

4. Что взиманіе сборовъ въ пользу и распоряженіе короны безъ согласія парламента . . . . . . незаконно.

5. Что обращаться съ ходатайствами къ королю есть право подданныхъ, и всякое задержаніе и преслѣдованіе за такія ходатайства незаконно.

6. Что наборъ и содержаніе постояннаго войска въ предѣлахъ королевства иначе, какъ съ согласія парламента, противно закону.

. . . .

8. Что выборы членовъ парламента должны быть свободны.

9. Что свобода слова, преній и актовъ въ парламентѣ не должна быть стѣсняема.

. . . .

И лорды и общины ищутъ, требуютъ и настаиваютъ на всѣхъ этихъ пунктахъ и на каждомъ изъ нихъ въ отдѣльности, какъ на своихъ несомнѣнныхъ правахъ и вольностяхъ.

Означенные лорды и общины постановляютъ, что Вильгельмъ и Марія, принцъ и принцесса Оранскіе, признаются и объявляются королемъ и королевой Англіи . . . И лорды и общины просятъ названныхъ принца и принцессу принять престолъ согласно сказанному."

Вильгельмъ III подписалъ этотъ билль о правахъ, и онъ такимъ образомъ обратился въ законъ.

---

[1]) Т. е. палата лордовъ (верхняя палата англійскаго парламента) и палата общинъ (нижняя палата).

Необходимо отмѣтить, что въ немъ есть одна несомнѣнная и притомъ сознательно допущенная неточность: король Іаковъ никогда отъ престола не отрекался; онъ только бѣжалъ изъ Англіи. Но лорды и общины приняли, или притворились, что приняли этотъ фактъ за молчаливое отреченіе отъ престола.

У Вильгельма III не было дѣтей, и потому была опасность, что тронъ достанется сыну бѣжавшаго короля Іакова II. Чтобы избѣгнуть этой опасности, парламентъ въ 1701 году принялъ законъ о престолонаслѣдіи, въ силу котораго потомство Іакова II было лишено правъ на него, и престолъ долженъ былъ перейти по женской линіи къ очень отдаленнымъ родственникамъ бѣжавшаго Короля.

Оба эти закона, билль о правахъ и законъ о престолонаслѣдіи, и въ особенности первый, принадлежатъ къ числу важнѣйшихъ законовъ, которые когда либо были изданы въ Англіи.

На тронъ Англіи призванъ новый человѣкъ и вмѣстѣ съ нимъ новая династія; тяжеловѣснымъ и грубымъ, но рѣшительнымъ и суровымъ языкомъ парламентскихъ постановленій того времени установлено, что этотъ человѣкъ долженъ управлять страною на основаніи законовъ и постановленій, прошедшихъ черезъ парламентъ; что хотя онъ и является орудіемъ Всемогущаго Бога, но все-таки дѣйствовать онъ обязанъ согласно съ указаніями парламента: ни создавать новыхъ судовъ, ни содержать армію, ни собирать налоги помимо парламента онъ не имѣетъ права. Совершенно ясно, что первымъ изъ этихъ законовъ твердо устанавливается конституціонный строй, а вторымъ — порядокъ престолонаслѣдія.

Въ два слѣдующія столѣтія былъ выработанъ цѣлый рядъ дальнѣйшихъ законовъ, имѣющихъ не менѣе важное государственное значеніе, чѣмъ эти два; ими опредѣлялись права и взаимныя отношенія двухъ палатъ парламента, порядокъ избранія палаты общинъ и многое другое, столь же важное.

Какой же смыслъ въ виду всего этого имѣетъ ходячее выраженіе, что въ Англіи вовсе нѣтъ конституціи?

А вотъ какой.

Въ Англіи нѣтъ писанной конституціи, т. е. закона, который признавался бы особенно важнымъ и особенно обязательнымъ, такого закона, чтобы при противорѣчіи съ другими законами именно ему отдавалось предпочтеніе. Недавно въ Англіи прошелъ законъ о томъ, что автомобили должны быть снабжены фонарями спереди и сзади, — и этотъ законъ, какъ и всѣ ему подобные второстепенные и третьестепенные законы въ глазахъ англичанъ имѣютъ такое же обязательное значеніе, какъ законъ о призваніи на престолъ Англіи Вильгельма Оранскаго и о его престолонаслѣдіи, какъ законъ о правахъ палаты лордовъ и т. д.

Тотъ же самый парламентъ и въ томъ же самомъ порядкѣ можетъ измѣнить или вовсе отмѣнить билль о правахъ 1689 года и законъ о престолонаслѣдіи, какъ онъ можетъ измѣнить или отмѣнить законъ объ извощичьей таксѣ или о фонаряхъ на автомобиляхъ. Если бы обѣ палаты парламента приняли простымъ большинствомъ голосовъ законъ объ отмѣнѣ королевской власти въ Англіи и объ обращеніи этой страны въ республику, то король не могъ бы отказать въ его подписаніи, и законъ вошелъ бы въ силу. Весьма вѣроятно, что это случится позже, чѣмъ гдѣ бы то ни было въ мірѣ. Французы многократно свергали своихъ королей и императоровъ и, наконецъ, установили республику. Мы, русскіе, со своею самодержавною властью, имѣющей трехсотлѣтнюю давность, свергли своего Николая II. Весьма вѣроятно, что нашему примѣру скоро послѣдуютъ нѣмцы, австрійцы и болгары, можетъ быть и другіе народы. Но въ Англіи королевская власть, очень слабая, являющаяся почти только внѣшнимъ украшеніемъ англійскаго государственнаго зданія, въ родѣ рѣзьбы на крышѣ дома, пользуется глубокимъ уваже-

ніемъ всей страны. Король со времени Вильгельма III (1688), а еще болѣе съ королевы Викторіи (1837—1901) есть только высшее должностное лицо государства, занимающее скорѣе почетное, чѣмъ дѣйствительно вліятельное мѣсто. И именно благодаря этому, можно сказать съ увѣренностью, что ни мы, ни наши дѣти, ни наши внуки не услышатъ о паденіи монархіи въ Англіи.

Но если бы на англійскомъ тронѣ появился человѣкъ съ наклонностями Николая II, то англичане, вѣроятно, послѣдовали бы нашему примѣру, только сдѣлали бы это безъ всякаго кровопролитія, гораздо проще и легче: парламентъ въ двухъ палатахъ постановилъ бы его низверженіе, и если бы онъ попытался сопротивляться, то нѣтъ сомнѣнія, что не нашлось бы ни одного ружья, ни одной руки, которая поддержала бы его. Всякій чиновникъ, всякій полицейскій, всякій офицеръ, которые вздумали бы это сдѣлать, оказались бы виновными въ государственномъ преступленіи, были бы преданы суду и наказаны. Но ихъ и не найдется.

Такимъ образомъ Англія, не имѣя особенной конституціи, какъ исключительнаго по важности закона, не знаетъ и особой учредительной власти: она вполнѣ сливается съ властью законодательной. Въ этомъ отношеніи это почти единственное государство въ мірѣ.

III.

Различные способы организаціи учредительной власти.

Въ остальныхъ государствахъ учредительная власть болѣе или менѣе обособлена отъ законодательной, но въ разныхъ государствахъ совершенно различнымъ образомъ.

Можно указать на три разныхъ способа организаціи учредительной власти.

1. Учредительная власть принадлежитъ тому же самому парламенту, которому принадлежитъ и власть законодательная, но только пользоваться ею онъ долженъ особеннымъ способомъ.

2. Учредительная власть дѣлится между парламентомъ и непосредственно народомъ.

3. Учредительная власть вручается особенному учредительному собранію, спеціально или главнымъ образомъ для пересмотра конституціи избранному. Учредительныя собранія въ различныхъ странахъ носятъ свои особыя названія; такъ, въ Америкѣ они называются конвентами, въ Болгаріи великимъ народнымъ собраніемъ, въ Сербіи великой скупщиной. Въ настоящее время только маленькій Женевскій кантонъ довольствуется однимъ простымъ именемъ учредительнаго собранія, да въ исторіи прошлаго времени (напр., во Франціи въ 1789 и 1848 г.) имѣется нѣсколько собраній, не носящихъ другого имени, кромѣ какъ „учредительныя". Но дѣло, конечно, не въ имени. И парламенты въ разныхъ странахъ носятъ различныя наименованія: во Франціи парламентъ называется національнымъ собраніемъ, въ Германіи — рейхстагомъ, въ Сѣв.-Американскихъ Соед. Штатахъ — конгрессомъ, въ Норвегіи — стортингомъ, въ Швеціи—риксдагомъ, въ Болгаріи—народнымъ собраніемъ, и т. д. Тѣмъ не менѣе это все парламенты. Наконецъ, у насъ учрежденіе, до нѣкоторой степени игравшее роль парламента, называлось государственной думой, и вѣроятно, сохранитъ это имя, когда обратится въ настоящій парламентъ.

IV.

Пересмотръ конституціи парламентами.

Во Франціи нынѣшняя конституція была выработана въ 1875 году особымъ учредительнымъ собраніемъ, которое, впрочемъ, называлось національнымъ, какъ нынѣ называется и парламентъ. Но оно было именно собраніемъ учредительнымъ. И въ выработанной имъ конституціи имѣется особенный параграфъ о томъ, какъ слѣдуетъ пересматривать и измѣнять конституцію въ будущемъ.

Законодательная власть во Франціи принадлежитъ парламенту, состоящему изъ двухъ палатъ, изъ которыхъ верхняя, сенатъ, выбирается земскими собраніями, городскими думами и особыми выборщиками отъ народа. Нижняя палата, или палата депутатовъ, выбирается всеобщей, прямой, равной и тайной подачей голосовъ. Каждый законъ долженъ быть принятъ обѣими палатами, послѣ чего президентъ республики долженъ его подписать и распубликовать, не имѣя права отказать въ его утвержденіи.

Конституція же перемѣняется нѣсколько иначе. Парламентъ въ обѣихъ палатахъ долженъ постановить, что нужно пересмотрѣть конституцію. Какъ только это будетъ постановлено, то обѣ палаты парламента собираются вмѣстѣ и въ полномъ своемъ составѣ, какъ бы въ единой палатѣ, пересматриваютъ и измѣняютъ конституцію. Такое соединенное собраніе парламента называется національнымъ собраніемъ. Съ 1875 г, такимъ способомъ было внесено въ конституцію нѣсколько поправокъ относительно способа избранія сенаторовъ и депутатовъ и др.

Такимъ образомъ иниціатива (починъ) пересмотра конституціи принадлежитъ парламенту въ отдѣльныхъ засѣданіяхъ его палатъ. Самый пересмотръ—національному собранію, т. е. совмѣстному засѣданію палатъ.

Никакой особенной санкціи, т. е. особеннаго утвержденія пересмотрѣнной конституціи, не требуется: президентъ обязанъ обнародовать новую конституцію, какъ только она принята большинствомъ голосовъ.

Такимъ образомъ отличіе учредительной власти отъ законодательной сводится только къ нѣсколько большей торжественности, къ нѣсколько большей затруднительности выработки конституціи, чѣмъ обычныхъ законовъ. Но власть на то и на другое находится по существу въ тѣхъ же самыхъ рукахъ. Впрочемъ, есть и нѣкоторое отличіе: въ сенатѣ имѣется 300 сена-

торовъ, въ нижней палатѣ 597 депутатовъ. Когда они засѣдаютъ отдѣльно, то сенатъ и палата равны. При совмѣстномъ засѣданіи депутаты, очевидно, перевѣшиваютъ сенаторовъ.

На національное собраніе, т. е. на совмѣстное собраніе двухъ палатъ парламента, кромѣ пересмотра конституціи, во Франціи возлагается еще одна обязанность: именно, оно выбираетъ президента, когда истекъ семилѣтній срокъ полномочій прежняго (или президентъ умеръ до срока). Но пересмотръ конституціи и выборъ президента не могутъ происходить въ одномъ и томъ же національномъ собраніи, — для каждаго изъ этихъ дѣйствій требуется особый созывъ.

Во многихъ государствахъ пересмотръ конституціи производится парламентомъ въ обычномъ законодательномъ порядкѣ, но только съ нѣкоторыми второстепенными особенностями.

Въ Германіи рейхстагъ (парламентъ) имѣетъ право почина пересмотра конституціи и въ обычномъ порядкѣ простымъ большинствомъ голосовъ принимаетъ постановленіе о немъ. Но для того, чтобы оно вступило въ силу нужно еще утвержденіе совѣта правительствъ различныхъ государствъ, входящихъ въ составъ Германской имперіи. Пруссія при этомъ имѣетъ 17 голосовъ, Баварія 6, другія государства по 4, по 3, по 2 и, наконецъ, 17 самыхъ маленькихъ государствъ по одному голосу, всего 61 голосъ. Обычный законъ, принятый рейхстагомъ, вступаетъ въ жизнь, если его одобритъ простое большинство голосовъ въ союзномъ совѣтѣ. А для того, чтобы вступила въ силу какая-нибудь поправка въ конституціи, нужно, чтобы она была одобрена по крайней мѣрѣ тремя четвертями голосовъ союзнаго совѣта; такимъ образомъ рейхстагъ, то-есть палата депутатовъ, по конституціоннымъ вопросамъ законодательствуетъ совершенно также, какъ и по всѣмъ прочимъ, но для принятія поправки конституціи нужно почти единодушное мнѣніе всѣхъ правительствъ, входящихъ въ составъ Германской имперіи. Одного прусскаго короля или 16 совершенно маленькихъ монарховъ маленькихъ государствъ Гер-

маніи достаточно, чтобы затормозить всякое измѣненіе конституціи, какъ бы настоятельно ни требовалъ его народъ.

Это отношеніе къ пересмотру конституціи коренится въ самомъ происхожденіи Германской имперіи. Она образовалась въ 1867 и 1871 г.г. изъ 2½ десятковъ различныхъ, въ то время самостоятельныхъ германскихъ государствъ, которыя въ силу соглашенія между правительствами объединились въ одно союзное государство. Для выработки конституціи новосозданнаго государства было созвано учредительное собраніе (оно называлось учредительнымъ рейхстагомъ), но правительства отдѣльныхъ государствъ сохраняли свое значительное вліяніе на его занятія. На выработанную ими конституцію они смотрѣли, какъ на своего рода уставъ товарищества на вѣрѣ или акціонерной компаніи. Вступая въ имперію, они отказались въ пользу императора отъ доли своихъ правъ, но не желали дальнѣйшаго ихъ сокращенія, и потому для всякаго измѣненія конституціи, которое могло бы повести къ нему, установили стѣснительныя условія, но стѣснительныя только односторонне. Возможность затормозить пересмотръ конституціи они удержали только въ своихъ рукахъ, а народу въ лицѣ его представителей они въ этомъ отношеніи предоставили свободу.

Въ главнѣйшемъ изъ германскихъ государствъ, въ Пруссіи, пересмотръ конституціи производится довольно просто. Тамъ для него требуется двукратное принятіе одной и той же поправки къ конституціи на промежуткѣ не менѣе трехъ недѣль — и это все. Это единственное различіе въ выработкѣ новаго закона и новой конституціи. Такимъ образомъ учредительная власть отличается отъ законодательной только второстепенной подробностью.

Въ Австріи пересмотръ конституціи производится въ обычномъ законодательномъ порядкѣ съ двумя только отличіями: при обсужденіи конституціи требуется присутствіе въ каждой палатѣ, по крайней мѣрѣ, одной половины членовъ, и рѣшеніе должно быть принято большинствомъ, по крайней мѣрѣ, двухъ третей голосовъ [1].

---

[1]) Для законности обычныхъ законодательныхъ засѣданій достаточно присутствія въ палатѣ депутатовъ всего ста членовъ (изъ общаго числа 516), а въ верхней-дворянской палатѣ и еще меньшаго. Обычныя постановленія принимаются простымъ большинствомъ голосовъ.

Въ Бельгіи учредительная власть находится тоже въ рукахъ парламента и тоже на нѣсколько особыхъ началахъ. Парламентъ сперва долженъ постановить простымъ большинствомъ голосовъ обѣихъ палатъ необходимость пересмотра конституціи, но пересмотрѣть ее онъ не можетъ. После такого заявленія обѣ палаты парламента распускаются, производятся новые выборы, и конституція пересматривается въ обновленномъ парламентѣ, большинствомъ, по крайней мѣрѣ, въ двѣ трети голосовъ, при наличности по крайней мѣрѣ двухъ третей членовъ каждой изъ палатъ (для обычныхъ законовъ достаточно присутствія половины членовъ и простого большинства голосовъ).

То же самое, т. е. первоначальное постановленіе парламента, его роспускъ, новые выборы, пересмотръ и принятіе пересмотрѣнной конституціи повышеннымъ большинствомъ голосовъ требуется также въ Даніи, Голландіи, Норвегіи и др.

Такимъ образомъ во всѣхъ этихъ (и многихъ другихъ) странахъ учредительная власть находится въ рукахъ того же парламента, которому принадлежитъ и законодательная власть, но дѣйствуетъ она въ нѣсколько иныхъ условіяхъ, съ нѣсколько большими затрудненіями, свидѣтельствующими о томъ, что конституція признается особенно важнымъ закономъ, для измѣненія котораго нужны болѣе сильныя побужденія, болѣе глубокая обдуманность, чѣмъ для изданія новаго обычнаго закона. Эти затрудненія сводятся либо къ двукратному пересмотру въ парламентахъ двухъ отдѣльныхъ созывовъ, или къ усиленному, такъ называемому квалифицированному большинству, или къ тому и другому вмѣстѣ. И только одно изъ перечисленныхъ государствъ, именно Пруссія, довольствуется двукратнымъ пересмотромъ въ одномъ и томъ же парламентѣ на короткомъ промежуткѣ времени, который почти не даетъ гарантіи большей обдуманности и большей серьезности работы, такъ какъ одинъ и тотъ же парламентъ въ такой короткій срокъ измѣнить своего отношенія къ дѣлу не можетъ.

Въ данномъ случаѣ, слѣдовательно, учредительная власть находится въ рукахъ парламента, причемъ только тогда, когда для пересмотра требуется роспускъ парламента и новые выборы, доля учредительной власти какъ бы передается непосредственно въ руки избирателей, такъ какъ при выборѣ новаго парламента имъ предоставляется возможность обратить свое особенное вниманіе на стоящій на очереди вопросъ о конституціи.

Во всѣхъ перечисленныхъ въ этой главѣ монархическихъ государствахъ всякое постановленіе парламента нуждается въ утвержденіи короля, въ которомъ онъ можетъ и отказать.

Нѣкоторое исключеніе составляетъ, какъ мы видѣли, Германская имперія. Тамъ утвержденіе дается не императоромъ, а союзнымъ совѣтомъ (бундесратомъ), въ которомъ засѣдаютъ уполномоченные отъ правительствъ всѣхъ государствъ, входящихъ въ составъ Германской имперіи.

V.

Раздѣленіе учредительной власти между парламентомъ и непосредственнымъ всенароднымъ голосованіемъ.

Другой способъ организаціи учредительной власти состоитъ въ ея раздѣленіи между парламентомъ и непосредственнымъ народнымъ голосованіемъ. Такъ она организована въ Швейцаріи.

Если 50 тысячъ швейцарскихъ гражданъ, пользующихся въ Швейцаріи политическими правами (т. е. достигшихъ совершеннолѣтія мужчинъ, не лишенныхъ своихъ правъ судебнымъ приговоромъ), подадутъ петицію (прошеніе) съ требованіемъ пересмотра конституціи, то прежде всего правительство обязано спросить весь швейцарскій народъ, согласенъ ли онъ съ поданной петиціей.

Такого рода петиція подается очень просто. Въ странѣ начинается агитація за пересмотръ конституціи. На народныхъ митингахъ и въ печати указываются недо-

статки старой конституціи и выставляются опредѣленныя требованія къ конституціи будущей. Нѣсколько лицъ или какая-нибудь политическая партія составляетъ соотвѣтствующую петицію, размножаетъ ее во множествѣ экземпляровъ и разсылаетъ по городамъ и деревнямъ, гдѣ она выкладывается въ доступныхъ всякому мѣстахъ, и каждый, кто только хочетъ, можетъ ее подписать. Когда такимъ образомъ наберется 50.00 подписей, то подписные листы изъ разныхъ мѣстъ собираются вмѣстѣ и подаются правительству.

Черезъ опредѣленный промежутокъ времени назначается всенародное голосованіе или референдумъ. Всѣ швейцарскіе граждане призываются подать голосъ по вопросу о желательности пересмотра конституціи. Подача голосовъ производится опусканіемъ въ избирательныя урны (ящики) записокъ съ однимъ словомъ «да» или «нѣтъ». Порядокъ подачи голосовъ тотъ самый, что и при выборахъ членовъ, но смыслъ его иной: тутъ выбирается не лицо, а производится голосованіе по одному опредѣленному вопросу. Если, положимъ, будетъ вынуто изъ урнъ 600.000 записокъ, изъ нихъ 350.000 со словомъ «да», и только 250.000 «нѣтъ», то швейцарскій парламентъ обязанъ приступить къ такому пересмотру.

Когда парламентъ закончитъ свою работу, то выработанный имъ проектъ опять отдается на всенародное голосованіе (референдумъ), и этотъ референдумъ имѣетъ уже окончательный характеръ.

Слѣдовательно, новая конституція проходитъ такіе этапы:

Инициатива (починъ), принадлежащая народу (т. е. по крайней мѣрѣ 50 тысячъ гражданъ).

Предварительный референдумъ по вопросу, слѣдуетъ ли произвести пересмотръ конституціи.

Роспускъ парламента и новые выборы. Обсужденіе новой конституціи въ обновленномъ парламентѣ.

Наконецъ, окончательный референдумъ.

Я изложилъ здѣсь только одинъ изъ способовъ пересмотра конституціи, принятый въ Швейцаріи. Но допускается также и другой, при которомъ починъ (инициативу) пересмотра беретъ на себя самъ парламентъ. Въ такомъ случаѣ предварительнаго референдума не требуется, и парламентъ выработанный имъ проектъ передаетъ прямо на окончательный референдумъ. Этотъ порядокъ, слѣдовательно, проще и короче и состоитъ только изъ двухъ этаповъ:

Пересмотръ конституціи въ парламентѣ по его собственному почину.

Утвержденіе всенароднымъ голосованіемъ (референдумъ).

Такимъ образомъ окончательный референдумъ для пересмотра конституціи въ Швейцаріи играетъ ту самую роль, какую въ государствахъ монархическихъ играетъ король: посредствомъ референдума дается утвержденіе новой конституціи. Разница, и очень существенная, состоитъ въ томъ, что здѣсь утвержденіе даетъ самъ народъ, тогда какъ въ монархическихъ странахъ — монархъ (кромѣ Англіи, гдѣ король правомъ отказа въ утвержденіи конституціоннаго закона, какъ и всякаго другого, не пользуется).

Если такимъ образомъ въ большинствѣ монархическихъ государствъ учредительная власть (какъ и законодательная) дѣлится между парламентомъ, избраннымъ народомъ, и королемъ, ему чуждымъ, то въ Швейцаріи она дѣлится между парламентомъ, избраннымъ народомъ, и непосредственно самимъ народомъ. Парламентскіе депутаты являются, слѣдовательно, какъ бы приказчиками народа: имъ поручено выработать проектъ, а утверждаетъ его уже самъ хозяинъ. Правда, депутаты вырабатываютъ проектъ конституціи въ полномъ объемѣ, во всѣхъ подробностяхъ, а народъ можетъ только утвердить его цѣликомъ или цѣликомъ отвергнуть, но не можетъ вносить въ него поправокъ.

Референдумъ для пересмотра конституціи требуется также въ Австраліи и въ нѣкоторыхъ отдѣльныхъ штатахъ Сѣверной Америки.

Кромѣ того, къ нему прибѣгаютъ иногда и въ государствахъ, гдѣ въ конституціяхъ о немъ ничего не говорится.

Такъ, напримѣръ, Норвегія въ теченіе почти сто лѣтъ (1814—1905) была соединена со Швеціей общею властью одного и того же короля: королемъ норвежскимъ былъ король шведскій; министерство иностранныхъ дѣлъ у этихъ двухъ государствъ было тоже общее, такъ что всѣ сношенія съ другими государствами велись сообща. Если бы Швеція начала войну, то и Норвегія обязана была бы сдѣлать то же самое.

Норвегія была крайне недовольна своею обязательной связью со Швеціей. Съ начала XX вѣка недовольство начало принимать острыя формы. Въ маѣ 1905 г. норвежскій стортингъ (парламентъ) принялъ постановленіе о раздѣленіи министерства иностранныхъ дѣлъ. Король отказалъ въ своемъ утвержденіи. Тогда стортингъ 7 іюня 1905 года единогласно принялъ постановленіе о расторженіи связи со Швеціей и назначилъ временное правительство. Армія присягнула временному правительству; въ церквахъ перестали поминать имя короля. Судъ началъ постановлять приговоры не отъ имени короля, а отъ имени временнаго правительства.

Поступая такъ, стортингъ нарушалъ конституцію и совершалъ дѣйствіе явно революціонное. Не желая однако доводить дѣло до войны, онъ постановилъ просить короля разрѣшить одному изъ его младшихъ сыновей занять мѣсто короля Норвегіи на правахъ совсѣмъ самостоятельнаго правителя этого государства. Но король былъ раздраженъ и рѣшительно отказалъ въ своемъ согласіи. Сперва онъ открыто велъ дѣло къ войнѣ; норвежское временное правительство въ свою очередь готовилось къ оборонѣ.

Чтобы закрѣпить совершившійся переворотъ, стортингъ постановилъ передать вопросъ о расторженіи союза со Швеціей на всенародное голосованіе, т. е. на референдумъ, и этотъ референдумъ вызвалъ чрезвычайный подъемъ настроенія.

За разрывъ со Швеціей и образованіе особаго государства подали голосъ 321.000 человѣкъ, противъ — всего 161. Такое единодушіе всего норвежскаго народа произвело сильное впечатлѣніе въ Швеціи, и вопросъ о мирномъ рѣшеніи спора былъ рѣшенъ въ положительномъ смыслѣ.

Вслѣдъ затѣмъ въ Норвегіи сталъ на очередь вопросъ о формѣ правленія. До сихъ поръ Норвегія была королевствомъ и имѣла общаго короля со Швеціей.

Должна ли она была остаться королевствомъ, съ какимъ-либо другимъ королемъ, или могла перейти къ республиканской формѣ правленія? За республику стояли соціалъ-демократы и радикалы; умѣренныя партіи настаивали на монархіи. Республика, говорили они, можетъ уединить Норвегію въ ряду европейскихъ государствъ. Случится несчастіе — война со Швеціей или съ кѣмъ-нибудь другимъ, — и Норвегія останется одна; никто ее не поддержитъ. Напротивъ, король, избранный изъ какихъ-либо европейскихъ принцевъ, привезетъ съ собою уже готовые родственные и дружескіе союзы съ очень многими монархами Европы. Этотъ доводъ повліялъ какъ на парламентъ, такъ и на народъ. Парламентъ значительнымъ большинствомъ принялъ монархію и избралъ Карла, принца датскаго, но вмѣстѣ съ тѣмъ принялъ постановленіе, что это рѣшеніе не окончательное, но должно быть подвергнуто референдуму. При референдумѣ народъ высказался за монархію и за Карла датскаго.

Такимъ образомъ посредствомъ референдума дважды дано утвержденіе двумъ важнѣйшимъ конституціоннымъ постановленіямъ норвежскаго стортинга, хотя въ конституціи объ этомъ способѣ пересмотра ничего не говорилось.

VI.

Учредительное собраніе въ нынѣ дѣйствующихъ конституціяхъ.

Третій и послѣдній способъ пересмотра конституціи есть созывъ учредительнаго собранія.

Изъ нынѣшнихъ монархическихъ государствъ учредительное собраніе признается въ Болгаріи, Сербіи и Греціи. Изъ большихъ нынѣшнихъ республикъ ею знаютъ Соединенные Штаты, по крайней мѣрѣ о немъ говорится въ ихъ конституціи. Его признаютъ конституціи нѣкоторыхъ южно-американскихъ республикъ, а кромѣ того Женевскій и нѣкоторые другіе кантоны Швейцаріи, и многіе отдѣльные штаты Сѣверной Америки [1]).

[1]) Швейцарія есть государство союзное, состоящее изъ 22 кантоновъ, изъ которыхъ каждый представляетъ отдѣльную республику со своей собственной конституціей, со своимъ собственнымъ правительствомъ. Только для нѣкоторыхъ общихъ дѣлъ, каковы иностранная политика,

Учредительное собраніе сходно съ парламентомъ въ томъ отношеніи, что оно, какъ и парламентъ, есть народное представительство: оно состоитъ изъ депутатовъ, избираемыхъ народомъ. Отличіе его въ томъ, что оно обладаетъ не законодательной, а учредительной властью, т. е. особенной властью для пересмотра старой конституціи и выработки конституціи совершенно заново [1].

VII.

Какъ избирается учредительное собраніе.

Пока я буду говорить о тѣхъ учредительныхъ собраніяхъ, о которыхъ говорится въ нынѣ дѣйствующихъ конституціяхъ, другими словами, объ учредительныхъ собраніяхъ въ государствахъ уже давно конституціонныхъ, въ которыхъ самая конституція предусмотрѣла возможность и заранѣе опредѣлила способъ пересмотра самой себя. Объ учредительныхъ собраніяхъ революціонныхъ, дѣйствующихъ въ странахъ, гдѣ ранѣе учредительное собраніе не признавалось, рѣчь будетъ дальше.

Первый вопросъ, который намъ нужно выяснить,— это какъ избираются такія учредительныя собранія.

таможня, армія, желѣзныя дороги, почта, телеграфъ и т. п., 22 кантона образуютъ союзъ, или союзное государство Швейцарію. Точно также Соединенные Штаты есть союзная республика, состоящая изъ 48 отдѣльныхъ республикъ, называемыхъ штатами. Каждый штатъ имѣетъ свою собственную конституцію, независимую отъ конституціи союза, свой парламентъ, свое правительство. Германская имперія есть тоже союзное государство, состоящее изъ 26 входящихъ въ нее государствъ, съ тѣмъ только отличіемъ, что почти всѣ эти государства не республики, а монархіи, и самая Германская имперія въ цѣломъ тоже монархія, и именно имперія.

[1]) Въ Сѣверо-Американскихъ Соединенныхъ штатахъ пересмотръ конституціи допускается двоякій: либо постановленіемъ парламента—большинствомъ по крайней мѣрѣ двухъ третей голосовъ въ обѣихъ палатахъ; либо посредствомъ учредительнаго собранія (конвента).

Совершенно ясно, что разъ учредительное собраніе установлено уже дѣйствующей конституціей, то серьезнаго отличія въ способѣ его избранія отъ способа избранія обычнаго парламента быть не можетъ. Въ самомъ дѣлѣ, если мы, вырабатывая кенституцію, считаемъ, что законодательная власть должна принадлежать всему народу, другими словами, что парламентъ долженъ избираться всеобщей, равной, прямой и тайной подачей голосовъ, то было бы крайне странно, если бы мы признали, что власть учредительная должна принадлежать собранію, избранному не всѣмъ народомъ, а одною его частью. И обратно, если бы, создавая конституцію, мы считали нужнымъ предоставить политическія права только людямъ извѣстнаго достатка, то было бы крайне удивительно, если бы для будущихъ учредительныхъ собраній мы установили всеобщее избирательное право. Вѣдь ясно, что первое же учредительное собраніе, избранное всенародной подачей голосовъ, отмѣнитъ ограниченную подачу голосовъ и для парламента.

Если бы, напримѣръ, 12 лѣтъ тому назадъ, когда была создана въ Россіи Государственная Дума, былъ допущенъ пересмотръ конституціи учредительнымъ собраніемъ, то безъ всякаго сомнѣнія оно избиралось бы точно также многостепеннымъ способомъ пятью отдѣльными куріями выборщиковъ, какъ выбиралась и государственная дума.

Въ дѣйствительности, однако, съ 1787 г., когда учредительное собраніе (конвентъ) въ Филадельфіи выработало конституцію Соединенныхъ Штатовъ, дѣйствующую понынѣ, учредительное собраніе не созывалось ни разу, и всѣ поправки въ конституціи, числомъ 16, были приняты первымъ способомъ, — парламентскимъ голосованіемъ; въ томъ числѣ и поправки 1865 и 1866 г., изъ которыхъ первою было запрещено рабство негровъ, а второй освобожденнымъ рабамъ дарованы всѣ политическія права. Напротивъ, конституціи отдѣльныхъ штатовъ пересматриваются чаще всего именно учредительными собраніями (конвентами).

Если теперь ближайшее наше учредительное собраніе установитъ, какъ можно думать, всеобщую подачу голосовъ для будущихъ государственныхъ думъ, то не можетъ быть никакого сомнѣнія. что оно не приметъ ограниченной подачи и для будущихъ учредительныхъ собраній.

Есть только одно существенное отличіе въ составѣ учредительныхъ собраній и парламентовъ: послѣдніе обыкновенно (однако, не всегда) состоятъ изъ двухъ палатъ, тогда какъ первое всегда состоитъ изъ одной палаты депутатовъ.

Но второстепенныя отличія въ составѣ учредительнаго собранія отъ палаты депутатовъ парламента имѣются. Въ трехъ европейскихъ государствахъ, признающихъ учредительное собраніе способомъ пересмотра конституціи, а именно въ Болгаріи, Сербіи и Греціи, учредительное собраніе состоитъ изъ двойного числа депутатовъ сравнительно съ парламентомъ. Такъ, напримѣръ, въ Болгаріи депутаты въ обыкновенное народное собраніе (парламентъ) выбираются по одному на 20 тысячъ душъ населенія — всего въ настоящее время 212 депутатовъ; въ великое народное (т. е. учредительное) собраніе — по одному на 10 тысячъ душъ населенія, слѣдовательно, въ настоящее время 424 депутата.

Но способъ ихъ избранія совершенно тотъ же самый: въ Болгаріи и Греціи, какъ для обычныхъ парламентскихъ, такъ и для учредительныхъ выборовъ признается всеобщее и равное избирательное право съ прямымъ и тайнымъ голосованіемъ; въ Сербіи, какъ для обыкновенной, такъ и для чрезвычайной скупщины, признается избирательное право, ограниченное имущественнымъ цензомъ, а именно платежемъ прямыхъ налоговъ не менѣе 15 франковъ, т. е. 6 руб. въ годъ.

И все-таки разница есть.

Когда мы выбираемъ депутата въ парламентъ на извѣстный срокъ, въ особенности если этотъ срокъ значителенъ, то мы руководствуемся въ своемъ выборѣ

обыкновенно его принадлежностью къ опредѣленной политической партіи, и обыкновенно освѣдомляемся объ его мнѣніяхъ по нѣкоторымъ вопросамъ, стоящимъ на очереди дня. Но мы не знаемъ, какъ онъ отнесется къ какому нибудь вопросу, который возникнетъ черезъ нѣсколько лѣтъ. Когда наши избиратели въ 1912 году выбирали членовъ четвертой Гос. Думы, то они могли интересоваться тѣмъ, принадлежатъ ли эти члены къ правымъ, къ октябристамъ, къ кадетамъ, къ трудовикамъ или къ соціалъ-демократамъ; они иногда могли спросить ихъ объ ихъ взглядѣ на еврейскій вопросъ, на вопросъ о землѣ, о фабричномъ законодательствѣ и т. д. Но никому въ 1912 году не приходило въ голову спрашивать будущихъ депутатовъ, какъ они будутъ законодательствовать во время великой войны, ибо о самой войнѣ въ то время никто еще и не думалъ. Точно также мы не можемъ спрашивать депутата, какъ онъ отнесется къ вопросу о пересмотрѣ конституціи, если тотъ станетъ на очередь черезъ 3—4 года.

Напротивъ, когда мы выбираемъ въ учредительное собраніе, созываемое спеціально для пересмотра конституціи, то мы спрашиваемъ людей, борющихся изъ-за нашихъ голосовъ, будутъ ли они отстаивать монархію или республику, ограниченное голосованіе на основѣ имущественнаго ценза или всеобщее избирательное право, стѣсненіе свободы или свободу слова и вѣры, и т. д. Поэтому вліяніе избирателей при избраніи учредительнаго собранія гораздо значительнѣе, чѣмъ при избраніи парламента. Впрочемъ, это самое замѣчаніе относится также и къ тѣмъ случаямъ, когда, какъ въ Бельгіи, парламенты распускаются и вновь созываются спеціально для пересмотра конституціи.

VIII.

Задачи, лежащія на учредительныхъ собраніяхъ.

Въ Болгаріи великое народное (учредительное) собраніе созывается не только для пересмотра конституціи,

но также для избранія новаго князя (теперь принявшаго титулъ царя), въ случаѣ смерти предыдущаго безъ наслѣдника. Случай, когда князь отрекся отъ престола, не оставивъ наслѣдниковъ, въ болгарской конституціи не былъ предусмотрѣнъ. Между тѣмъ онъ произошелъ въ 1886 году. Тогда соотвѣтственная статья конституціи была истолкована нѣсколько расширительнымъ образомъ, и великое народное собраніе было созвано для избранія новаго князя.

Безъ великаго народнаго собранія по болгарской конституціи не можетъ быть уступлена какая-либо часть болгарской территоріи. Но это постановленіе не всегда соблюдается. Послѣ несчастной для Болгаріи войны 1913 г. съ Сербіей, Греціей и Румыніей, въ Бухарестѣ уполномоченными воевавшихъ государствъ былъ заключенъ миръ, по которому Болгарія уступала Румыніи часть своей территоріи. Чтобы утвердить этотъ миръ, нужно было созвать великое народное собраніе, но оно не было созвано; миръ не былъ подвергнутъ обсужденію даже въ обыкновенномъ народномъ собраніи, и царь Фердинандъ утвердилъ его собственной властью. Въ этомъ было несомнѣнное и грубое нарушеніе конституціи. И тѣмъ не менѣе о немъ тогда не заикнулся никто—не только сторонники царя, но и его враги, вообще очень рѣшительные и смѣлые. И не заикнулся по совершенно понятнымъ причинамъ: Болгарія была разорена и истощена войною, миръ былъ одинаково необходимъ для всѣхъ, всѣ чувствовали эту надобность. Откладывать его подписаніе на нѣсколько мѣсяцевъ, потребныхъ для выборовъ въ учредительное собраніе, было совершенно невозможно,—и всѣ молчаливо согласились на нарушеніе конституціи. Ясно, что пунктъ объ обмѣнѣ территоріи былъ включенъ въ конституцію нѣсколько легкомысленно, что творцы конституціи не предвидѣли, что его нарушеніе можетъ стать необходимостью.

Но въ другихъ государствахъ, имѣющихъ учредительныя собранія, на нихъ возлагается одна и только одна задача, и это именно пересмотръ конституціи, полный (т. е. выработка совершенно новой конституціи) или частичный (т. е. выработка нѣсколькихъ поправокъ къ ней).

И даже пересмотръ конституціи принадлежитъ учредительному собранію не всегда въ полномъ объемѣ.

Такъ, напримѣръ, въ Греціи конституція не можетъ быть подвергнута общему пересмотру; только «отдѣльныя ея части — и отнюдь не основныя, могутъ быть пересматриваемы черезъ 10 лѣтъ послѣ опубликованія конституціи, если необходимость пересмотра будетъ констатирована должнымъ образомъ», гласитъ 107-я статья нынѣ дѣйствующей греческой конституціи 1864 г.

Изъ этой статьи видно, что

Во-первыхъ, творцы конституціи не допускали ея пересмотра въ теченіе первыхъ 10 лѣтъ;

Во-вторыхъ, они не допускали ея пересмотра въ полномъ объемѣ.

Конституція Соединенныхъ Штатовъ тоже не допускаетъ полнаго пересмотра и говоритъ лишь о частичныхъ поправкахъ. Сама же конституція въ своихъ основныхъ чертахъ въ обѣихъ этихъ странахъ считается вѣчной и незыблемой, — способа замѣны ея новою конституція не допускаетъ. Такимъ образомъ законнаго способа для обращенія Соединенныхъ Штатовъ изъ союза отдѣльныхъ штатовъ въ централизованное государство, или изъ республики въ имперію и т. д., не существуетъ, равно какъ не существуетъ законнаго способа для обращенія Греціи изъ монархіи въ республику.

Точно также и во Франціи національное собраніе не имѣетъ права замѣнить республиканскую форму монархической.

Въ Болгаріи и Сербіи такихъ ограниченій для учредительныхъ собраній нѣтъ.

И все таки учредительная власть принадлежитъ имъ далеко не въ полномъ объемѣ.

Въ учредительной власти (такъ же, какъ и въ законодательной) нужно различать три момента:

1. Иниціатива, т. е. починъ пересмотра какого-либо закона, въ данномъ случаѣ конституціи.

2. Самый пересмотръ и выработка новаго закона или новой конституціи (или отдѣльныхъ частей).

3. Утвержденіе (санкція) закона или конституціи.

Что учредительное собраніе не можетъ имѣть инициативу пересмотра конституціи, это ясно съ перваго же взгляда. Вѣдь оно созывается нарочно для пересмотра конституціи, и больше ни для чего (въ Болгаріи, какъ мы видѣли, оно можетъ быть созвано еще для нѣсколькихъ другихъ цѣлей), значитъ тогда, когда починъ уже сдѣланъ какимъ-либо лицомъ или учрежденіемъ.

Мы уже видѣли, что починъ созыва учредительнаго собранія, а слѣдовательно и пересмотра конституціи, по большей части принадлежитъ парламенту; въ монархіяхъ постановленіе парламента о созывѣ учредительнаго собранія должно быть утверждено королемъ [1]). Въ Соединенныхъ Штатахъ починъ можетъ исходить также отъ отдѣльныхъ штатовъ.

Самый пересмотръ принадлежитъ въ перечисленныхъ странахъ, какъ мы видѣли, учредительному собранію. Является ли оно послѣдней и окончательной инстанціей?

Нѣтъ, новая конституція, какъ и всякій законъ, должна быть еще утверждена.

Въ Соединеныхъ Штатахъ монарха нѣтъ, а президентъ не имѣетъ права отказа въ утвержденіи рѣшенія учредительнаго собранія. Но изъ этого не слѣдуетъ,

---

[1]) Починъ можетъ принадлежать также и королю, а въ странахъ республиканскихъ президенту республики,

что оно является окончательнымъ. Нѣтъ. Оно идетъ на разсмотрѣніе отдѣльныхъ штатовъ и вступаетъ въ силу только въ томъ случаѣ, если его утвердятъ три четверти отдѣльныхъ штатовъ. Отдѣльные же штаты обсуждаютъ постановленіе союзнаго учредительнаго собранія на засѣданіяхъ своихъ обычныхъ парламентовъ или же спеціально для этого созванныхъ конвентовъ (учредительныхъ собраній), которые и даютъ ему утвержденіе (или отказываютъ въ немъ).

Эта особенность объясняется тѣмъ, что Соединенные Штаты есть союзъ, образовавшійся изъ когда-то самостоятельныхъ государствъ-штатовъ. Соединяясь, они отказались отъ полной самостоятельности въ пользу Союза и потому сочли нужнымъ затруднить такія измѣненія въ конституціи, которыя повели бы къ дальнѣйшему суженію ихъ правъ. Для этого они сохранили право уже за одною четвертью штатовъ отвергнуть всякую поправку къ конституціи.

Нѣчто сходное съ этимъ мы видимъ уже въ другомъ союзномъ государствѣ, въ Германской имперіи (см. объ этомъ выше). Однако есть и очень серьезное различіе. Въ Америкѣ для пересмотра конституціи требуется почти единодушное согласіе парламентовъ или учредительныхъ собраній отдѣльныхъ штатовъ, слѣдовательно ихъ народовъ, а въ Германіи — государствъ, входящихъ въ составъ имперіи, т. е. ихъ королей, герцоговъ и князей.

Въ отдѣльныхъ же штатахъ Сѣверо-Американскаго Союза новая конституція, выработанная конвентами (учредительными собраніями), идетъ на утвержденіе всенароднаго голосованія (референдума); то же самое обязательно и въ Женевскомъ и другихъ швейцарскихъ кантонахъ.

Такимъ образомъ учредительное собраніе, будучи ограниченнымъ въ лежащихъ на немъ задачахъ, вмѣстѣ съ тѣмъ является не полновластнымъ (не суверeннымъ, какъ говорятъ юристы), ибо надъ нимъ стоитъ санкція (утвержденіе) либо короля, либо всенароднаго голосованія.

Конечно, эти двѣ санкціи имѣютъ совершенно различный характеръ. Такъ какъ само учредительное собраніе выбирается народомъ, то хотя и не исключена возможность, что по какому-либо вопросу всенародное голосованіе разойдется съ нимъ, но все-таки трудно представить себѣ, чтобы такое расхожденіе было очень глубокимъ.

Совершенно напротивъ, расхожденіе между собраніемъ учредительнымъ и королемъ не только вполнѣ возможно, но и вполнѣ вѣроятно, а въ нѣкоторыхъ случаяхъ почти неизбѣжно. Короли рѣдко обнаруживаютъ духъ уступчивости, въ особенности въ томъ, что непосредственно касается ихъ власти. Король едва ли согласится подписать постановленіе парламента о созывѣ учредительнаго собранія, если онъ будетъ опасаться непріятныхъ для него рѣшеній на этомъ собраніи; а если онъ его и созоветъ, то не утвердитъ его постановленій. Трудно представить себѣ, чтобы король далъ согласіе на отмѣну монархіи или даже на значительное сокращеніе правъ монарха, развѣ только подъ угрозой революціи. И то рѣдко: обыкновенно монархи доводятъ дѣло до революціи, которая ихъ и ниспровергаетъ. Такъ что можно сказать, что не только въ Греціи, гдѣ полная перемѣна конституціи прямо запрещена самой конституціей, но и въ Сербіи и Болгаріи, гдѣ нѣтъ такого ограниченія, законнаго пути для обращенія монархіи въ республику нѣтъ. Нѣтъ, впрочемъ, законнаго пути и для обратнаго обращенія республики въ монархію; по крайней мѣрѣ, во Франціи и Соединенныхъ Штатахъ этотъ путь прямо прегражденъ конституціей.

Однако нельзя забывать, что невозможность легальнымъ (законнымъ) способомъ произвести рѣшительную перемѣну въ формѣ правленія или даже просто очень радикальной перемѣны никогда въ дѣйствительности такой перемѣны не предупреждаетъ. Во время французской революціи существовала вѣра, что каждая новая

выработанная конституція превосходна, и что было бы легкомысленно приступать къ ея пересмотру въ близкомъ будущемъ,—поэтому въ первой конституціи 1792 г. было постановлено, что втеченіе 10 лѣтъ она вовсе не можетъ быть измѣнена. А между тѣмъ революціонный потокъ снесъ ее съ лица земли меньше чѣмъ черезъ годъ, и первое же законодательное собраніе въ 1792 г. постановило созывъ конвента (новаго учредительнаго собранія) для коренной ея переработки.

Возьмемъ другой историческій примѣръ. Въ Соединенныхъ Штатахъ, какъ мы видѣли, конституція можетъ подвергаться только частичному пересмотру, и этотъ пересмотръ обставленъ довольно стѣснительными условіями.

Тѣмъ не менѣе въ столѣтней исторіи Соединенныхъ Штатовъ былъ случай совершенно особеннаго пересмотра, не предусмотрѣннаго никакой конституціей и ей рѣзко противорѣчащаго. До 1863 года въ южныхъ штатахъ Сѣверной Америки существовало рабство негровъ. Промышленный Сѣверъ Союза, напротивъ, относился къ этому печальному явленію враждебно. Вопросъ о рабствѣ считался внутреннимъ дѣломъ каждаго отдѣльнаго штата, и потому оно могло существовать въ одной половинѣ Союза, не распространяясь на другую. Тѣмъ не менѣе это ненормальное явленіе вызывало постоянныя тренія. Такъ, напримѣръ, бывали случаи побѣговъ рабовъ изъ рабовладѣльческихъ штатовъ въ штаты свободные. Вопросъ объ ихъ выдачѣ былъ спорнымъ, возбуждавшимъ страсти и вызывавшимъ постоянныя столкновенія.

Первое время перевѣсъ былъ на сторонѣ рабовладѣльческаго Юга. Но промышленный Сѣверъ развивался и росъ гораздо быстрѣе, чѣмъ рабовладѣльческій Югъ, и, наконецъ, въ ноябрѣ 1860 года при избраніи выборщиковъ для выборовъ президента Союза большинство ихъ оказалось на сторонѣ противника рабства Авраама Линкольна. На Югѣ появилось опасеніе, что Линкольнъ приступитъ къ какимъ-нибудь рѣшительнымъ мѣрамъ, которыя могутъ оказаться опасными для самаго учрежденія рабства. Благодаря системѣ избранія президента двухстепенной подачей голосовъ, между моментомъ, когда окончательно опредѣляется уже ставшій неизбѣж-

нымъ исходъ выборовъ, и дѣйствительнымъ вступленіемъ новаго президента въ Бѣлый Домъ города Вашингтона, его постоянную резиденцію, проходитъ четыре мѣсяца: избраніе выборовъ производится въ началѣ ноября каждаго високоснаго года, а вступленіе его въ должность назначается на 4 марта слѣдующаго года. Вообще этотъ промежутокъ представляетъ много неудобствъ, но въ этотъ моментъ неудобства были сугубыя, — ибо власть переходила изъ рукъ сторонника рабства въ руки его противника. Сторонники Юга воспользовались четырехмѣсячной отсрочкой, чтобы, сохраняя въ своихъ рукахъ власть, подготовиться къ дѣйствіямъ.

Законодательное собраніе (парламентъ) одного изъ рабовладѣльческихъ штатовъ, Южной Каролины, немедленно по полученіи извѣстія о томъ, что избраніе выборщиковъ выпало въ пользу Линкольна, постановило коренной пересмотръ своей конституціи. До тѣхъ поръ Южная Каролина входила въ составъ Союза Сѣверо-Американскихъ Штатовъ, и объ этомъ говорилось въ ея конституціи, а теперь она собиралась выйти изъ него и образовать совсѣмъ особое государство, или войти въ какой-нибудь совсѣмъ новый союзъ. Вслѣдъ за такимъ постановленіемъ, южно-каролинскій парламентъ былъ распущенъ, и были произведены выборы въ конвентъ, т. е. учредительное собраніе штата. 20 декабря 1860 г. конвентъ Южной Каролины собрался и тотчасъ же отмѣнилъ рѣшеніе той же Южной Каролины 1788 г., въ силу котораго она вступила въ Союзъ Соединенныхъ Штатовъ.

Такимъ образомъ Союзъ Соединенныхъ Штатовъ оказался расторгнутымъ.

Въ слѣдующіе мѣсяцы примѣру Южной Каролины послѣдовали другіе рабовладѣльческіе штаты.

Въ февралѣ 1861 года депутаты отъ отложившихся штатовъ съѣхались въ Монтгомери (въ штатѣ Алабама) на конгрессъ, который былъ учредительнымъ собраніемъ этихъ южныхъ штатовъ, и на немъ основали особый Союзъ одинадцати штатовъ, самостоятельный и отдѣльный отъ Сѣверо-Американскаго Союза; была выработана и его конституція.

Въ данномъ случаѣ рѣшеніе учредительнаго собранія (конгресса) южныхъ штатовъ было, несомнѣнно, актомъ антиконституціоннымъ и революціоннымъ, — впрочемъ, революціоннымъ оно было только по формѣ, ибо ниспровергало существующій государственный строй;

по существу оно было реакціоннымъ, ибо дѣлало это оно не во имя свободы, а во имя рабства.

И эти же южные штаты первые открыли военныя дѣйствія противъ Сѣвера.

Началась упорная война. Въ первое время успѣхъ былъ на сторонѣ Юга.

22 сентября 1862 г. Линкольнъ особой прокламаціей объявилъ всѣхъ рабовъ на территоріи отпавшихъ штатовъ свободными. Эта прокламація, въ свою очередь, имѣла тоже характеръ революціонный, на этотъ разъ и по формѣ, и по существу: по формѣ потому, что безъ измѣненія конституціи Линкольнъ не имѣлъ права вмѣшиваться во внутреннія дѣла отдѣльныхъ штатовъ (а рабство до тѣхъ поръ признавалось внутреннимъ дѣломъ); по существу потому, что Линкольнъ своею властью ниспровергалъ такое важное соціальное учрежденіе, какъ рабство, на которомъ былъ основанъ весь государственный и общественный строй чуть не цѣлой половины Союза. Но, вмѣстѣ съ тѣмъ, Линкольнъ былъ настолько остороженъ, что не объявилъ свободы рабовъ въ тѣхъ штатахъ, которые, хотя и допускали рабовладѣніе, но въ силу разныхъ причинъ къ возставшимъ штатамъ не присоединились; очевидно, для этихъ штатовъ онъ считалъ нужнымъ конституцію соблюдать. Впрочемъ, прокламація объ освобожденіи рабовъ имѣла скорѣе значеніе манифеста или торжественнаго обѣщанія, чѣмъ дѣйствительной мѣрой,—осуществить на территоріи ведшихъ войну и даже одерживавшихъ побѣды щтатовъ, онъ не имѣлъ ни малѣйшей возможности. Тѣмъ не менѣе, эта прокламація имѣла большое значеніе: она привела въ ряды правительственныхъ войскъ цѣлыя толпы возставшихъ рабовъ, вызвала серьезныя волненія въ рабовладѣльческихъ штатахъ и такимъ образомъ облегчила побѣду правительству и содѣйствовала дѣлу свободы.

Черезъ пять лѣтъ упорной и кровавой войны правительство Соединенныхъ Штатовъ побѣдило штаты отложившіеся (1861—65), объявило ихъ союзъ расторгнутымъ и обязало ихъ вернуться въ старый Союзъ Соединенныхъ Штатовъ. Конституція Союза была возстановлена, причемъ черезъ конгрессъ были проведены поправки, въ силу которыхъ рабство на всей территоріи Союза было запрещено, и рабамъ были дарованы политическія права.

Такимъ образомъ мы видимъ, что попытки запретить полный пересмотръ конституціи обыкновенно оказываются безплодными. Если жизнь требуетъ такого пересмотра, то онъ будетъ произведенъ въ согласіи или вопреки постановленію конституціи.

IX.

Революціонныя учредительныя собранія. Ихъ полновластность.

До сихъ поръ я говорилъ о тѣхъ учредительныхъ собраніяхъ, которыя дѣйствуютъ на основаніи существующей конституціи, слѣдовательно, въ государствахъ уже конституціонныхъ, имѣющихъ и писанную конституцію, и дѣйствительную конституцію въ смыслѣ взаимнаго ограниченія власти. Но нынѣшнія конституціонныя государства по большей части были когда-нибудь государствами съ неограниченной властью. Ни дѣйствительной конституціи, ограничивающей власть короля, ни писанной конституціи, опредѣляющей характеръ этого ограниченія, у нихъ не было.

Въ чьихъ же рукахъ была учредительная власть тогда, когда совершился переходъ отъ неограниченнаго самодержавія къ конституціонализму. Кто создавалъ первыя конституціи?

Въ нѣкоторыхъ государствахъ (въ Пруссіи и многихъ другихъ) первыя конституціи были дарованы самими монархами, шедшими на встрѣчу требованіямъ народа, чтобы предотвратить угрожающую революцію или прекратить уже начавшуюся. Къ тому же типу принадлежитъ и наша конституція 1905 года, если ее только можно назвать конституціей (что болѣе чѣмъ сомнительно). Тогда, въ виду начавшагося революціоннаго движенія, Николай II обѣщалъ созвать Гос. Думу и самъ своею самодержавною властью издалъ избирательный и основные законы, чтобы тотчасъ же ихъ нарушить

Но есть и другой переходъ отъ неограниченнаго строя къ конститиціонному: переходъ революціонный. При немъ выработка новой конституціи ложится на учредительное собраніе. Но революціонное учредительное собраніе во многомъ отличается отъ конституціоннаго учредительнаго собранія.

До революціи Франція управлялась неограниченнымъ королемъ. Въ 1789 г. король Людовикъ XVI рѣшилъ созвать «генеральные штаты», чтобы посовѣтоваться съ ними относительно способа предупредить угрожавшее странѣ государственное банкротство и вообще вывести ее изъ того тупика, въ который ее завело безконтрольное хозяйничанье неограниченной власти. Генеральные штаты были собраніемъ изъ депутатовъ отъ трехъ сословій — дворянства, духовенства и такъ называемаго третьяго сословія, т. е. горожанъ и селяковъ. Въ старые годы генеральные штаты созывались довольно часто, въ послѣдній разъ въ 1614 г. Съ тѣхъ поръ окрѣпшая королевская власть могла обходиться безъ нихъ и, конечно, ихъ не созывала. Въ виду затруднительнаго положенія, Людовикъ рѣшилъ воскресить это средневѣковое учрежденіе. Предполагалось, что генеральные штаты, какъ голосъ земли, укажутъ на спасительный выходъ, откроютъ новые источники для громадныхъ государственныхъ расходовъ и спокойно разойдутся. О предоставленіи имъ законодательной власти и объ ихъ длящемся существованіи Людовикъ, конечно, не думалъ.

Собраніе открылось 5 мая 1789 г. Первоначально три сословія совѣщались отдѣльно; каждое сословіе имѣло одинъ голосъ. Но членовъ третьяго сословія было столько же, сколько представителей двухъ первыхъ сословій вмѣстѣ взятыхъ, — и потому совмѣстное совѣщаніе было гораздо выгоднѣе для третьяго сословія. 17 іюня третье сословіе, считая себя органомъ воли народа, провозгласило себя національнымъ собраніемъ и пригласило къ себѣ для совмѣстныхъ совѣщаній два другія сословія.

23 іюня король обратился къ общему собранію генеральныхъ штатовъ съ рѣчью, въ которой говорилъ о тѣхъ благодѣяніяхъ, которыя онъ оказалъ и намѣренъ еще оказать народу, и затѣмъ приказалъ собранію разойтись, а на слѣдующій день собраться для занятій каждому сословію отдѣльно. Съ этими словами онъ вышелъ, а за нимъ послѣдовала большая часть дворянства и духовенства. Но третье сословіе и другая часть первыхъ двухъ сословій осталась на мѣстахъ.

— Господа, сказалъ церемоніймейстеръ, вы слышали слова короля?

— Да, — отвѣтилъ Мирабо, одинъ изъ депутатовъ третьяго сословія, — мы слышали... Но мы не покинемъ нашихъ мѣстъ иначе, какъ передъ силой штыковъ.

Съ этого момента генеральные штаты, дѣйствительно, обратились въ національное собраніе,—и уже не могло быть сомнѣнія, что революція началась. Дворянство и духовенство, чувствуя въ третьемъ сословіи силу, должно было присоединиться къ нему.

9 іюля генеральные штаты приступили къ выработкѣ конституціи Франціи. Съ этого дня обычнымъ ихъ наименованіемъ стало — учредительное собраніе.

Учредительное собраніе засѣдало въ теченіе двухъ лѣтъ (1789—91). Оно выработало конституцію Франціи, сильно ограничивавшую власть короля, почти сведшую ее на нѣтъ. Кромѣ того, оно совершило громадную законодательную работу, произведшую полный переворотъ во всемъ складѣ жизни Франціи. Оно отмѣнило всѣ привилегіи дворянства и другихъ сословій; оно отмѣнило крѣпостное право, до тѣхъ поръ существовавшее во Франціи; оно признало общее равенство всѣхъ передъ закономъ и т. д.

Дѣятельность учредительнаго собранія, конечно, была сильно не по душѣ Людовику XVI и поддерживавшему его дворянству, хотя оно и участвовало въ немъ. Но король былъ безсиленъ. Учредительное собраніе на-

ходило поддержку въ настроеніи народныхъ массъ. Уже 14 іюля 1789 г. произошло въ Парижѣ возстаніе: народныя толпы взяли приступомъ старую парижскую крѣпость Бастилію, служившую тюрьмой для политическихъ арестованныхъ, и освободили всѣхъ политическихъ заключенныхъ. Затѣмъ нѣсколько разъ происходили другія возстанія. Раздраженный революціей король со своею семьею въ іюнѣ 1791 г. тайно бѣжалъ изъ Парижа, но былъ перехваченъ на дорогѣ за-границу и насильственно возвращенъ въ Парижъ.

Такимъ образомъ, характерными чертами этого учредительнаго собранія было то, что оно было созвано вовсе не какъ учредительное, и даже не какъ законодательное, а лишь какъ законосовѣщательное собраніе. Но оно само себя провозгласило національнымъ и взяло въ свои руки учредительную власть. Полновластнымъ оно не было, по крайней мѣрѣ, по формѣ. Всѣ рѣшенія учредительнаго собранія подписывались королемъ, и теоретически предполагалось, что онъ можетъ отказать въ подписи. Но фактически онъ долженъ былъ уступать. Все-таки вполнѣ полновластнымъ учредительное собраніе не было. Созванное королемъ, дѣйствующее при королѣ, но дѣйствующее революціонно, чувствуя достаточную опору въ революціонномъ настроеніи народныхъ массъ вообще и парижскихъ въ особенности, оно по объему и характеру своихъ правъ занимало какъ бы середину между конституціонными учредительными собраніями, о которыхъ говорилось въ предыдущихъ главахъ, и собраніями чисто революціонными, о которыхъ рѣчь будетъ дальше. Но по значенію громадной совершенной имъ преобразовательной работы, оно стоитъ далеко впереди многихъ даже и чисто революціонныхъ собраній. Старая, самодержавная, дворянская, феодальная, крѣпостническая Франція пала и уступила мѣсто новой, свободной Франціи. Въ этомъ состояло дѣло перваго учредительнаго собранія этой страны.

30 сентября 1791 г. учредительное собраніе было закрыто; формально оно было закрыто королемъ, но въ дѣйствительности, по собственному его желанію, такъ какъ оно считало свою задачу исполненной.

На слѣдующій же день открылось новое собраніе, уже только законодательное; выборы въ него были произведены раньше, еще во время засѣданій собранія учредительнаго. Это законодательное собраніе должно было дѣйствовать, какъ французскій парламентъ, обладающій законодательной, но уже не учредительной властью. Напротивъ, въ самой конституціи 1791 г. было сказано, что пересмотрѣна и измѣнена она можетъ быть не ранѣе, какъ черезъ 10 лѣтъ.

Въ первое время казалось, что Франція сдѣлалась, дѣйствительно, конституціонной страной, что Людовикъ XVI будетъ царствовать, пользуясь своею крайне ограниченной властью, на подобіе короля англійскаго, а законодательное собраніе будетъ сосредоточивать въ своихъ рукахъ законодательную власть на подобіе англійскаго парламента.

Но характеръ французской королевской власти дѣлалъ правильную монархическую конституцію совершенно невозможной, Еще подписывая конституцію, Людовихъ XVI тайно далъ знать иностраннымъ монархамъ о томъ, что согласіе его на конституцію не добровольное, но вынужденное, а позднѣе, уже во время войны съ Пруссіей и Австріей, онъ продолжалъ свои измѣнническія сношенія съ враждебными монархами. 10 августа 1792 г. въ Парижѣ вспыхнуло возстаніе, спасаясь отъ котораго Людовикъ XVI бѣжалъ въ законодательное собраніе. Но это послѣднее постановило отрѣшить его отъ власти и взять подъ стражу, а для рѣшенія вопроса о будущемъ устройствѣ Франціи созвать чрезвычайное собраніе подъ названіемъ національнаго конвента. Имъ же былъ выработанъ избирательный законъ для конвента. Выборное право было сдѣлано почти все-

общимъ (съ нѣкоторыми второстепенными ограниченіями) и равнымъ, но двухстепеннымъ.

Такимъ образомъ законодательное собраніе уже черезъ годъ нарушило постановленіе конституціи 1791 г. о десятилѣтней неприкосновенности конституціи. Послѣ этого законодательное собраніе само распустило себя.

Конвентъ былъ вторымъ учредительнымъ собраніемъ Франціи; въ исторіи онъ остался учредительнымъ собраніемъ по преимуществу, типичнѣйшимъ, наиболѣе извѣстнымъ образцомъ революціоннаго учредительнаго собранія, хотя этого наименованія онъ никогда не носилъ, всегда называясь конвентомъ. Въ противоположноость первому учредительному собранію, созванному не только не въ качествѣ учредительнаго, но даже и не въ качествѣ законодательнаго, конвентъ былъ созванъ со спеціальною цѣлью для выработки конституціи, слѣдовательно, съ предоставленіемъ ему именно учредительной власти.

Но ограничиться ею онъ не могъ: старое монархическое зданіе, существовавшее вѣка, рухнуло; нужно было строить совершенно заново.

На конвентѣ прежде всего лежала задача не выработки конституціи вообще, а рѣшенія важнѣйшаго изъ конституціонныхъ вопросовъ, — вопроса объ отношеніи къ королевской власти и объ опредѣленіи формы правленія. Король былъ уличенъ въ измѣническихъ сношеніяхъ съ врагами Франціи, король былъ уже арестованъ, многіе члены королевской семьи были за-границей въ рядахъ враждебныхъ армій. Вопросъ, слѣдовательно, былъ уже опредѣленъ положеніемъ вещей, и конвентъ въ первомъ же засѣданіи 21 сентября 1792 г. безъ преній постановилъ отмѣну королевской власти и провозгласилъ республику. Затѣмъ началась трехлѣтняя работа, являвшаяся продолженіемъ работы перваго учредительнаго собранія, надъ созданіемъ новаго государственнаго и соціальнаго зданія Франціи. Вырабаты-

валась новая конституція, законченная только въ 1795 г., и длинный рядъ законовъ по важнѣйшимъ вопросамъ государственной и общественной жизни Франціи. Конвентъ заботился о правильной постановкѣ благотворительности, о продовольствіи голодающихъ; издалъ цѣлый рядъ законовъ, касающихся семейнаго, имущественнаго, наслѣдственнаго права; подготовлялъ составленіе новаго гражданскаго кодекса; много сдѣлалъ въ области народнаго просвѣщенія, создавъ или преобразовавъ различныя учебныя заведенія, основавъ большое число различныхъ музеевъ, библіотекъ, архивовъ, выставокъ и т. д.; наконецъ, онъ провозгласилъ обязательное и даровое начальное обученіе, впрочемъ, не получившее осуществленія. Онъ же преобразовалъ законы о налогахъ. Даже ввелъ новый календарь, извѣстный подъ именемъ республиканскаго, на смѣну обычнаго христіанскаго календаря. Такимъ образомъ, какъ учредительная, такъ и законодательная власть находилась въ его рукахъ.

Въ моментъ созыва конвента законной постоянной власти не было: король былъ подъ арестомъ, президента республики не было. Законодательное собраніе послѣ 10 августа назначило министерство (съ Роланомъ и Дантономъ), но это было только временное правительство.

Конвентъ же назначалъ и смѣщалъ министровъ, главнокомандующихъ и вообще высшихъ должностныхъ лицъ. Такимъ образомъ вся полнота исполнительной власти находилась въ его рукахъ.

Такъ или иначе нужно было рѣшить судьбу короля. Конвентъ постановилъ предать его суду, и самъ же обратился въ верховный судъ. Онъ допрашивалъ арестованнаго короля, допрашивалъ свидѣтелей, выслушалъ обвинительныя рѣчи и рѣчи защитниковъ, избранныхъ королемъ, наконецъ постановилъ приговоръ — смертную казнь. Здѣсь не мѣсто оцѣнивать значеніе этого приговора съ точки зрѣнія интересовъ Франціи и французской революціи въ частности. Но важно отмѣ-

тить, что такимъ образомъ конвентъ призналъ за собою и судебную власть.

Никакой власти, которая утверждала бы постановленія конвента, не было и быть не могло. Постановленія, принятыя имъ, немедленно вступали въ силу, не исключая такихъ, какъ смертная казнь для короля Людовика XVI. Конвентъ былъ собраніемъ полноправнымъ, или суверенным. Онъ былъ не ограниченнымъ самодержцемъ Франціи, но властвующимъ не милостью Божіей, а волею народа.

Единственная власть, которая его ограничивала, — была воля того самаго народа, который его избралъ, и отъ чьего имени онъ говорилъ. Воля народа, и въ особенности воля населенія Парижа, которая далеко не вполнѣ совпадала съ волей провинціи, контролировала его и руководила его дѣятельностью, не всегда согласно съ волею конвента, — и конвентъ долженъ былъ подчиняться и уступать, часто противъ своего желанія, и настояніямъ парижской коммуны (городской думы), которая нерѣдко оказывалась вліятельнѣе и сильнѣе его, и политическихъ клубовъ, и даже неорганизованной толпы, которая не разъ производила возстанія, заставлявшія конвентъ идти въ ту сторону, куда онъ самъ не пошелъ бы.

26 октября 1795 г. конвентъ самъ прекратилъ свою дѣятельность, уступивъ мѣсто новому правительному собранію, долженствовавшему дѣйствовать на основаніи выработанной конвентомъ конституціи III года (по республиканскому календарю, по христіанскому 1795 г.). Но эта конституція оказалась тоже недолговѣчной, и республика скоро уступила мѣсто имперіи Наполеона, потомъ монархіи Бурбоновъ, наконецъ, монархіи Людовика Филиппа.

Третье учредительное собраніе Франціи было созвано въ 1848 г. послѣ революціи 24 февраля, низвергшей короля Людовика Филиппа. Созвано оно было времен-

нымъ правительствомъ, получившимъ власть въ моментъ революціи. Избрано оно было всеобщей подачей голосовъ и засѣдало съ мая 1848 г. по май 1849 г. Какъ и конвентъ, оно, по крайней мѣрѣ въ первые мѣсяцы своего существованія, сосредоточивало въ своихъ рукахъ всю полноту учредительной, законодательной и исполнительной власти, и только судебной властью оно фактически не пользовалось, но только потому, что въ томъ не было нужды. Оно выработало конституцію и въ декабрѣ 1848 г. организовало избраніе президента республики. Президентомъ былъ избранъ Людовикъ Наполеонъ, впослѣдствіи захватившій императорскую власть подъ именемъ Наполеона III. Съ этого времени учредительное собраніе, въ теченіе пяти послѣднихъ мѣсяцевъ своего существованія, фактически уже не было ни учредительнымъ, ни полновластнымъ, ибо работой надъ конституціей не занималось и дѣйствовала въ рамкахъ имъ самимъ выработанной конституціи.

Послѣднимъ учредительнымъ собраніемъ Франціи было такъ называемое національное собраніе, избранное въ 1871 г.

Въ 1870 г. началась война между наполеоновской Франціей и Германіей. 2 сентября 1870 г. императоръ Наполеонъ III съ болѣе чѣмъ 100.000-ой арміей позорно сдался подъ Седаномъ въ плѣнъ нѣмцамъ. Когда извѣстіе объ этомъ пришло въ Парижъ, то оно вызвало взрывъ негодованія. Въ ночномъ засѣданіи законодательнаго корпуса, съ 3 на 4 сентября, было предложено провозгласить низложеніе императора и избрать временное правительство. Утромъ народъ ворвался въ палату, и одинъ изъ наиболѣе популярныхъ членовъ законодательнаго корпуса Гамбетта отъ имени народнаго представительства объявилъ ей, что Людовикъ Наполеонъ Бонапартъ и его династія перестали царствовать во Франціи. Въ тотъ же день въ городской ратушѣ (городской думѣ) толпою народа было провозглашено временное «правительство

народной обороны». Республика была провозглашена и въ Ліонѣ, Марсели, Бордо и другихъ городахъ. Имперія рухнула безъ сопротивленія, какъ подточенное червемъ дерево.

Все это произошло въ разгаръ тяжелой войны, когда нѣмецкія войска, взявъ Седанъ, быстро и энергично подвигались къ Парижу. Временное правительство должно было одновременно управлять страною и вести войну, въ то время, какъ маршалы императора, обиженные торжествомъ республики, явно не желали сражаться. 28 января 1871 г. Парижъ былъ взятъ нѣмцами. Было заключено перемиріе, и, съ ихъ согласія, 8 февраля 1871 г. были произведены на основѣ всеобщей подачи голосовъ выборы въ національное собраніе.

Это собраніе выработало конституцію 1875 г., на основаніи которой (съ нѣкоторыми позднѣйшими поправками) Франція управляется и понынѣ.

Но главная его задача въ тотъ моментъ лежала во всякомъ случаѣ не въ выработкѣ конституціи, — и потому съ нею можно было медлить болѣе четырехъ лѣтъ. Главная задача лежала въ рѣшеніи вопроса о войнѣ и мирѣ. Именно онъ лежалъ въ основѣ избирательной кампаніи. Борьба велась не столько между сторонниками имперіи и сторонниками республики, сколько между сторонниками немедленнаго мира на предложенныхъ Германіей условіяхъ и сторонниками войны. Умѣренные и правые стояли за скорѣйшій миръ, радикалы за войну до послѣдней крайности, — благодаря чему чашка избирательныхъ вѣсовъ перетянулась направо. 10 мая 1871 г. миръ, согласно съ желаніями національнаго собранія, былъ заключенъ во Франкфуртѣ и утвержденъ національнымъ собраніемъ, съ потерею Эльзаса-Лотарингіи и съ уплатой пяти милліардовъ франковъ контрибуціи.

На томъ же собраніи лежали и задачи по управленію страною. На смѣну временному правительству, оно «главою исполнительной власти», т. е. лицомъ, совмѣщавшимъ въ себѣ званіе и президента республики, и одновременно

предсѣдателя совѣта министровъ (17 февраля 1871 г.), избрало Тьера. Нѣсколько позднѣе, 31 августа 1871 г., оно же избрало его на трехлѣтній срокъ президентомъ республики. Но еще задолго до истеченія этого срока, 19 мая 1873 г., когда по нѣкоторымъ вопросамъ обнаружилось разногласіе между національнымъ собраніемъ и Тьеромъ, Тьеръ подалъ прошеніе объ отставкѣ и подалъ его тому же самому національному собранію; отставка обсуждалась въ собраніи и была принята большинствомъ голосовъ. Послѣ этого національное собраніе избрало президентомъ республики маршала Макъ-Магона. Такимъ образомъ, національное собраніе, подобно другимъ учредительнымъ собраніямъ, было и властью исполнительной. Оно было бы и властью судебной, если бы въ этомъ явилась надобность.

Революціонныя учредительныя собранія имѣли мѣсто не только въ одной Франціи. Такъ, въ Испаніи въ 1812 г., по удаленіи короля Фердинанда VII, было созвано революціонное учредительное собраніе. Учредительное собраніе въ Норвегіи въ 1814 г., послѣ отдѣленія ея отъ Даніи, тоже имѣло революціонный характеръ. Тоже самое въ Греціи въ 1822 г., послѣ отдѣленія ея отъ Турціи, и въ 1863 г., послѣ революціи, низвергшей перваго греческаго короля Оттона; въ Бельгіи въ 1831 г., послѣ отдѣленія ея отъ Нидерландовъ, и т. д.

X.

Общая характеристика и сравненіе конституціонныхъ и революціонныхъ учредительныхъ собраній.

Итакъ, учредительныя собранія, какъ одинъ изъ способовъ пересмотра конституціи въ странѣ, уже обладающей таковою, созывается по почину либо парламента, либо короля, либо по народному почину (законодательная народная инициатива), либо (въ союзныхъ республикахъ, какъ Соединенные Штаты) по почину отдѣльныхъ государствъ, входящихъ въ составъ Союза.

Выбираются они обыкновенно на тѣхъ же общихъ основаніяхъ, что и парламенты, иногда съ второстепенными отличіями. Но всегда состоятъ только изъ одной палаты, даже въ странахъ съ двухпалатнымъ парламентомъ.

Такому учредительному собранію принадлежитъ только учредительная власть, строго отдѣленная отъ власти законодательной; иногда къ ней присоединяются нѣкоторыя спеціальныя обязанности, уступка національной территоріи другому государству, избраніе новаго короля на вакантный тронъ, и т. д. Законодательная власть такому учредительному собранію не принадлежитъ. Самая учредительная власть такихъ собраній нерѣдко бываетъ ограничена прямыми постановленіями конституціи, запрещающими полный ея пересмотръ.

И въ этихъ ограниченныхъ рамкахъ учредительное собраніе не полновластно. Рѣшенія Учредительнаго собранія подлежатъ утвержденію либо монарха, либо народа, либо (въ Соединенныхъ Штатахъ) отдѣльныхъ штатовъ.

Иной характеръ имѣютъ учредительныя собранія, созванныя въ моменты революціи.

Починъ ихъ созыва принадлежитъ обыкновенно временному правительству, которое издаетъ избирательный законъ для нихъ. Они всегда состоятъ изъ одной палаты и по большей части избираются на основѣ всеобщей подачи голосовъ.

Имъ принадлежитъ вся власть учредительная, законодательная, исполнительная и судебная, во всей ея полнотѣ. Они полновластны (суверенны), и никакая другая власть ихъ законнымъ образомъ не ограничиваетъ. Ихъ постановленія не идутъ на утвержденіе какой бы то ни было другой власти, конечно, если само учредительное собраніе не постановитъ, что выработанная имъ конституція или какое-нибудь другое постановленное ею мѣропріятіе предварительно должно подвергнуться одобренію со стороны всенароднаго голосованія, другими словами, если оно само добровольно не отдастъ ея на референдумъ.

Можно сказать, что такія учредительныя собранія, будучи выразителями народной воли, являются неограниченными самодержцами. Фактически всякій самодержецъ-монархъ органиченъ степенью готовности подданныхъ къ повиновенію, иначе говоря, опасностью революціи. И учредительныя собранія не составляютъ исключенія. Они выбраны, чтобы выражать народную волю. Но если они плохо исполняютъ эту обязанность, а часто и въ томъ случаѣ, если воля населенія столицы расходится съ волею всей страны, то учредительное собраніе бываетъ вынуждено считаться съ возможностью бунтовъ и революцій.

Само собою разумѣется, что соединеніе всѣхъ родовъ власти и ея неограниченность представляютъ большія опасности, притомъ почти одинаково, находится ли она въ рукахъ одного лица (монарха), или собранія, хотя бы и выбраннаго. Отдѣльный человѣкъ и собраніе почти съ одинаковой легкостью упиваются виномъ власти и дѣлаются склонными къ деспотизму.

Но когда законность уничтожена старой властью, когда почти права разрушены ею же, тогда революція становится необходимостью, и созывъ учредительнаго собранія можетъ оказаться единственнымъ, хотя и рискованнымъ путемъ къ правильному государственному строю, и странно было бы отказаться идти по нему.

XI.

Учредительное Собраніе въ Россіи.

Старое правительство Николая II своей безумной политикой разрушило ту слабую законность, которая существовала при прежнихъ царяхъ. Всею своею дѣятельностью — и предательствомъ министровъ-предателей, и хищничествомъ министровъ-хищниковъ, и развращающей системой провокаціи, и дикимъ разгуломъ деспотизма, оно создало необходимость революціи, и само же провоцировало ее, надѣясь затушить народное недоволь-

ство кровью. Попытка, къ счастью, не увѣнчалась успѣхомъ, и революція одержала побѣду. Имперія Романовыхъ пала такъ же быстро и позорно, какъ полстолѣтія тому назадъ имперія Наполеона III.

Весь старый строй разрушенъ и теперь создается новый.

Для этой цѣли созывается учредительное собраніе. По всей вѣроятности, оно будетъ созвано въ началѣ осени 1917 г.

Въ ту минуту, когда я пишу эти строки (27 апрѣля 1917 г.), избирательный законъ въ учредительное собраніе еще не опубликованъ. За отсутствіемъ какой бы то ни было правильной законодательной власти, — ибо старая государственная дума въ настоящую минуту, не пользуясь народнымъ довѣріемъ, не можетъ законодательствовать, — этотъ законъ будетъ выработанъ временнымъ правительствомъ и провозглашенъ имъ революціоннымъ способомъ. Подробностей его мы не знаемъ, но основныя его черты стоятъ уже внѣ всякаго сомнѣнія. Выборы будутъ произведены на основаніи всеобщаго и равнаго избирательнаго права съ прямымъ и тайнымъ голосованіемъ. Право голоса будетъ распространено на женщинъ, не будутъ его лишены и военные, въ томъ числѣ и солдаты, находящіеся въ окопахъ. Спорны только нѣкоторыя частности закона, хотя и весьма важныя, — напримѣръ, вопросъ о томъ, будутъ ли выборы произведены по обычной системѣ избранія отдѣльныхъ депутатовъ въ отдѣльныхъ округахъ по большинству голосовъ, или по пропорціональной системѣ.

Въ рукахъ учредительнаго собранія будетъ вся полнота учредительной, законодательной, исполнительной и судебной власти.

Оно будетъ полновластнымъ (суверѣннымъ). Никакая другая власть его не будетъ ограничивать. Всѣ постановленія учредительнаго собранія войдутъ въ силу тотчасъ послѣ ихъ принятія учредительнымъ собраніемъ.

Оно должно будетъ выработать конституцію государства,—для этого оно и созывается. Но эта задача, при всей ея безграничной важности, все же менѣе настоятельна, чѣмъ нѣкоторыя другія: вѣдь конституція будущаго русскаго государства вырабатывается уже теперь. Когда правительствомъ создаются совершенно новые суды, когда судъ присяжныхъ распространяется на должностныя преступленія, когда созываются городскія думы на основѣ всеобщаго голосованія, когда осуществляется свобода печати, вѣры и личности,—то закладываются основы будущей конституціи. Ту же самую работу будетъ продолжать учредительное собраніе, но формальная выработка писанной конституціи, въ которой, всѣ эти принципы будутъ выражены въ юридическихъ формулахъ и занесены на бумагу, вѣроятно, будетъ сдѣлана лишь по истеченіи нѣкотораго времени.

У насъ теперь война. Временное правительство въ своемъ манифестѣ о задачахъ войны 27 марта «предоставило волѣ народа въ тѣсномъ единеніи съ нашими союзниками окончательно рѣшить всѣ вопросы, связанные съ міровой войной, и ея окончаніемъ», и иначе поступить оно не могло, такъ какъ только народъ въ лицѣ своего учредительнаго собранія можетъ взять на себя эту задачу неизмѣримой важности и трудности.

Быть можетъ, еще раньше, чѣмъ вопросъ о войнѣ, станетъ вопросъ о немедленной организаціи правительственной власти. Нынѣшнее правительство есть правительство временное. Оно, конечно, представитъ учредительному собранію свой отчетъ, и учредительное собраніе должно немедленно либо одобрить его поведеніе, либо не одобрить его, и въ послѣднемъ случаѣ замѣнить его какимъ-нибудь другимъ, тоже временнымъ правительствомъ. Во всякомъ случаѣ оно должно будетъ немедленно же урегулировать отношенія между временнымъ правительствомъ и совѣтомъ или совѣтами рабочихъ и солдатскихъ депутатовъ. Вообще, организовать временную

власть впредь до организаціи власти постоянной. Всякая власть, гражданская и военная одинаково, съ момента созыва учредительнаго собранія теряетъ свои полномочія и можетъ сохранить ихъ не иначе, какъ по уполномочію учредительнаго собранія.

Въ его рукахъ будетъ судьба бывшаго императора Николая II, и такъ или иначе оно должно будетъ ее рѣшить.

На очереди у насъ уже давно стоитъ вопросъ громадной важности, вопросъ земельный. Временное правительство въ манифестѣ 21 марта признаетъ его «первѣйшимъ» и считаетъ совершенно безспорнымъ, что онъ «станетъ на очередь въ предстоящемъ учредительномъ собраніи». Не разрѣшить его въ интересахъ народныхъ массъ,—значитъ, обмануть вѣру народа. Учредительное Собраніе этого сдѣлать не можетъ.

Наше экономическое благосостояніе подорвано безумной политикой старой власти и ужасной войной. Финансы наши находятся въ чрезвычайно критическомъ положеніи. Такимъ образомъ учредительному собранію предстоитъ рѣшить рядъ сложныхъ экономическихъ и финансовыхъ вопросовъ.

И такъ далѣе.

Вообще, объемъ задачъ, лежащихъ на учредительномъ собраніи, весьма широкъ, можно сказать, безграниченъ.

Большимъ недостаткомъ учредительнаго собранія будетъ то, что оно будетъ избрано не отъ всей Россіи. Губерніи, занятыя нѣмцами, принять участія въ выборахъ не могутъ. Кромѣ того, на фронтѣ выборы, подъ громъ орудійной канонады, произойдутъ далеко не правильно. Далеко не при вполнѣ нормальныхъ условіяхъ произойдутъ они даже въ остальной странѣ, изъ которой цвѣтъ населенія отвлеченъ въ армію.

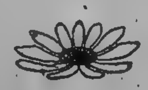
И тѣмъ не менѣе, созывъ учредительнаго собранія есть настоятельная необходимость, отъ которой уйти нельзя. Нужно употребить всѣ усилія, чтобы выборы

были произведены сколь возможно болѣе осмысленно и сознательно, чтобы учредительное собраніе явилось дѣйствительнымъ, полнымъ, яркимъ выразителемъ воли и настроенія страны,—насколько только это возможно при настоящихъ условіяхъ. Только въ такомъ случаѣ оно будетъ пользоваться авторитетомъ и сможетъ выполнить лежащія на немъ задачи. Но очень желательно, чтобы оно не забывало о тѣхъ ненормальныхъ условіяхъ, при которыхъ оно избрано. Оно не должно цѣпляться за свою власть. Нѣтъ, какъ только будетъ заключенъ миръ и произведена демобилизація арміи, какъ только страна войдетъ въ болѣе или менѣе нормальное русло, оно,—даже если къ этому времени оно не успѣетъ разрѣшить всѣ лежащія на немъ задачи,—должно будетъ признать себя распущеннымъ и предложить странѣ произвести новые выборы, чтобы второе собраніе, выбранное при болѣе нормальныхъ условіяхъ, могло закончить великія задачи, лежащія на учредительномъ собраніи, имѣя на то совершенно правильное, уже совершенно неоспоримое полномочіе отъ всей страны.

Во всякомъ случаѣ, только учредительное собраніе способно заложить фундаментъ будущей, дѣйствительно свободной и счастливой Россіи, и было бы страшнымъ несчастіемъ, если бы какія-нибудь обстоятельства помѣшали ему собраться.

В. Водовозовъ.

27 апрѣля 1917.



Типографія Акц. Общ. Бентели, въ Бюмплицѣ около Берна (Швейцарія).

